

개회사

제주관광산업의 경쟁력 제고를 기대하면서

바쁘신 가운데도 제주관광에 대한 애정으로 본 정책세미나에 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

특히 바쁜 의정활동에도 참석해 주신 김영훈 제주도의회 의장님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 뿐만 아니라 주제발표를 흔쾌히 허락해 주신 한국직업능력개발원 백성준 박사님, 제주대학교 오상훈 교수님 그리고 사회와 토론을 맡아 주신 여러분께도 감사드립니다.

제주지역에 대한 남다른 관심과 애정으로 본 세미나의 공동 개최를 허락해 주신 한국직업능력개발원 강무섭 원장님과 관계자 여러분께도 감사드립니다.

지금까지 변방의 섬이었던 제주는 새로운 도약을 준비하고 있습니다. 제주를 국제자유도시로 조성하기 위한 계획이 추진되고 있는 것입니다. 그 도약의 중심에 관광이 있습니다.

관광산업은 제주경제의 성장엔진이었습니다. 그러나 변화하는 관광환경은 제주에게 새로운 접근전략을 요구하고 있습니다. 관광시설에 대한 투자, 관광유통체계 개선, 관광시장 개척 등도 매우 중요합니다. 그러나 최종적으로 관광객들에게 만족과 감동을 주는 것은 바로 관광산업 종사자들입니다. 지금까지 관광인력 개발은 그 중요성에 비해 소홀히 한 경향이 있습니다.

일반적으로 지역의 생산성과 경쟁력을 높이는 데는 물적자원, 재무자원, 정보자원 그리고 인적 자원이 있어야 합니다. 이 중 인적 자원은 다른 물적자원, 재무자원 그리고 정보자원을 효율적으로 활용하는데 결정적인 역할을 수행합니다. 따라서 그 정책적 중요성은 매우 높다 하겠습니다. 제주관광의 경쟁력도 관광 인적 자원의 개발에서 출발하여야 합니다.

이에 제주발전연구원과 한국직업능력개발원은 지역혁신체제 구축을 통해서 관광 인적 자원을 개발하는 것이 제주관광의 경쟁력을 높일 수 있다는 데 인식을 같이 하고 본 정책세미나를 개최하게 되었습니다.

‘제주지역혁신체제 구축을 통한 인적 자원 개발’이라는 주제로 열리는 본 정책세미나에서는 관광인력을 효율적으로 개발하는 정책적 대안들이 모색될 것이고 이에 대한 관련 전문가들의 식견과 도민의 의견도 수렴될 것입니다.

저는 이 정책세미나를 통해 제주관광의 경쟁력을 지속적으로 유지할 수 있는 관광인력을 전략적으로 육성해 나갈 구체적인 방안들이 도출되기를 기대합니다. 그리고 이를 기초로 하여 제주가 국제적 관광지로 도약할 수 있는 계기가 마련되기를 바랍니다.

아무쪼록 많은 분들의 적극적인 토론 참여로 의미 있는 방안들이 도출되기를 희망합니다.

감사합니다.

2002년 7월 19일

제주발전연구원장 고 충 석

축 사

지식기반사회에 대응한 인적자원 개발

존경하는 우근민 도지사님, 송병식 사회자님을 비롯한 주제발표와 토론을 해주실 사계의 전문가 여러분, 그리고 내빈 여러분!

오늘 제주발전연구원과 한국직업능력개발원이 공동주최는 정책토론회가 <제주지역 혁신체제 구축을 통한 인적자원 개발>을 주제로 열리게 된 것을 대단히 기쁘게 생각합니다.

여러분도 잘 아시다시피 지금 우리는 21세기 지식기반사회에 살고 있습니다. 이 시대의 국가 경쟁력은 인적자원의 수준에 달려있다고 해도 지나침이 없을 것입니다. 세계 각국은 이미 21세기를 지식기반사회로 삼고 인적자원의 개발 및 활용에 국가 차원의 전략적 노력을 전개하고 있습니다. 세계를 지향하고 있는 제주도도 하루 빨리 인적자원 개발을 위한 체계를 갖추어야 함은 너무나 당연한 일입니다.

다행히 우리에게는 세계적 수준의 인적자원 잠재력이 있습니다. 우리 국민의 높은 교육 열과 지적·문화적 창조력은 이미 세계가 인정하고 있습니다. 여기에다 지난 월드컵 때 세계를 놀라게 했던 단결력과 강한 도전의식도 있습니다. 문제는 이러한 인적자원의 잠재력과 지식정보화 역량을 어떻게 활용하느냐에 달려 있습니다.

이런 점에서 오늘의 토론회는 제주도의 종합적 인적자원개발을 위해 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히 제주도는 국제자유도시를 추진하고 있기 때문에 관광과 외국어 등 다양한 분야에서 우수한 인재의 필요성은 더욱 큰 실정입니다.

이에 저는 이 토론회를 통해 우수한 인재를 양성하고 영재를 발굴, 지원해서 이들이 개인을 위해서나 지역을 위해 탁월한 능력을 발휘할 수 있는 좋은 방안을 강구해 주시길 부탁드립니다.

무더위도 녹일듯한 열기를 토해내고 있는 이 토론회가 인적자원 개발을 통해 세계와 당당하게 겨뤄 이길 수 있는 자신감을 얻는 소중한 전환점이 되기를 기대합니다.

끝으로 행사준비에 수고하신 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드리며, 여러분 모두의 건승을 빕니다. 감사합니다.

2002년 7월 19일

제주도의회 의장 김 영 훈

지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발

백 성 준 (한국직업능력개발원 연구위원)

<목 차>

- I. 지역 인적자원개발의 개념
 - 1. '인적자원'의 개념 및 특징
 - 2. '지역'의 개념
 - 3. '지역 인적자원개발'의 개념
- II. 지역 인적자원개발의 현황 및 문제점
 - 1. 지역간 경제력 격차의 지속 및 경제구조의 상이성
 - 2. 지역간 인적자원 개발 및 활용의 불균형
 - 3. 지역인적자원개발의 구심점 미흡 및 파트너십의 부재
 - 4. 지역실정과 괴리된 중앙정부 위주의 정책 기획 및 집행
 - 5. 지역 전략산업과 인적자원간의 연계 부족
 - 6. 정책적 시사
- III. 지역혁신체제 구축과 인적자원개발
 - 1. 지역혁신체제의 개념 및 모형
 - 2. 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형
 - 3. 지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발 방안 모색시 고려 사항
- IV. 지역 인적자원개발 추진 체계
 - 1. 지역 인적자원개발 추진 체계 설정·운영의 기본 방향
 - 2. 정책 방안

I. 지역 인적자원개발의 개념

1. '인적자원'의 개념 및 특징

- 일반적으로 조직의 생산성이나 경쟁력을 제고하는데 필요한 자원으로 물적자원(physical resources), 재무자원(financial resources), 정보자원(information resources), 그리고 인적

자원(human resources) 등을 들 수 있음. 조직 운영이나 정책 성과는 이들 자원의 수준과 규모, 적기 공급 여부, 체계적 관리 등에 따라 달라질 수 있음. 이 중 인적자원은 다른 물적자원, 재무자원 그리고 정보자원 등을 효율적으로 활용하는데 결정적인 역할을 할 수 있다는 점에서 정책적 중요성이 큼.

□ 지역 개발(경제 및 사회) 정책 논의에서의 인적자원의 개념은 내용적인 관점과 계량적인 관점에서 정의할 수 있음.

▷ 내용적 개념 : 지역의 경쟁력, 지역 기반 조직(민간, 공공)의 생산성, 그리고 지역 주민의 평생취업능력(lifelong employability) 제고를 위하여 필요한 정보·기술력과 민주적 행동양식 및 문화적·윤리적 성숙도 등 개인에 체화되어 있는 제 능력 및 품성.¹⁾

▷ 계량적 개념 : 상기 내용적 개념의 제 능력과 품성을 가지고 지역 경제·사회발전에 참여·기여할 수 있는 사람의 수 및 기술력/지적 수준

□ 내용적인 관점에서의 인적자원은 개인적, 사회적 그리고 문화적 차원에서 논의할 수 있음.²⁾

▷ 개인적 차원에서의 인적자원은 개인에 체득된 지식, 기술, 정보 및 건강 등을 의미하며, 이는 개인의 직업·취업능력, 조직의 생산성, 지역 경쟁력 제고에 필수적 요인으로 기능함.

▷ 사회적 차원에서의 인적자원은 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직, 정부와 민간부문간의 생산적 연계를 촉진하는 규범, 신뢰, 협력방식 등을 의미함. 이러한 사회 구성 부문간에 형성된 건설적 유대·협력관계는 개인적 차원에서의 인적자원 구성 요인 또는 이들간 조합의 생산성을 크게 증대시키는 시너지 효과를 가짐.

▷ 문화적 차원에서의 인적자원은 사회 제 문화를 이해·향유하고 새롭게 발전시킬 수 있는 문화적·윤리적·정신적 성숙도를 의미함. 이는 개인 삶의 여유를 확보하

1) 백성준 외(2001). 국가 인적자원개발의 비전과 전략. 한국직업능력개발원. pp.9-10.에서 논의한 개념 정의를 참조함.

2) 신익현 외(2000). 국가 인적자원개발 주요 정책 진단·분석 및 개발 연구. 한국직업능력개발원. pp.26-27.

고 조직의 생산적인 문화풍토를 조성하며 국가의 문화적 경쟁력을 향상시키는데 기여하게 됨.

- 수량적 개념의 인적자원의 개념은 산업별·직종별 인력수급 차원에서 논의할 수 있음.
 - ▷ 지역 산업의 변화 및 발전 단계에 맞추어 산업별·직종별·직능수준별로 필요한 인력이 적기에 양성·공급될 수 있을 때 지역 경제발전이 차질없이 이루어질 수 있음. 인적자원 수급 불일치 현상이 심할수록 인적자원개발에 대한 정책 수요가 높아짐.
 - ▷ 최근 들어 산업구조가 고도화되고 개별 지역에서의 산업 구조가 변화함에 따라 새로운 산업에 필요한 인력에 대한 수요가 급증하고 있음. 이에 인력수급 불일치 현상이 두드러짐에 따라 적정 인력수급에 대한 관심이 높아지고 있음.

- 인적자원은 생산 설비와 같이 시간이 지남에 따라 효용가치가 감소될 수 있음. 예를 들어, 현재 습득한 최신기술이 1~2년 후에는 노후기술로 더 이상 효용가치가 없어지게 되고, 새로운 지식과 기술을 갖춘 인력이 부족하게 될 수 있음. 이러한 인적자원의 감소는 개인의 취업능력, 조직의 생산성 그리고 지역 경쟁력의 유지·관리 관점에서 볼 때, 상당히 심각한 문제를 유발함.
 - ▷ 그러나 한번 축적된 인적자원이 시간이 지남에 따라 모두 그 효용가치를 상실하는 것은 아님. 주요한 지식, 정보 및 기술 등은 상호 작용 및 융합을 통하여 새로운 지식, 정보 및 기술을 창출할 수 있음. 여기에 인적자원과 다른 물적 자원들과의 근본적인 차이가 있음.

2. '지역'의 개념

- 일반적으로 '국가'에 대한 개념으로서의 '지역'은 상당한 정도의 통치능력과 국가나 다른 지역과 구별되는 응집력을 갖고 있는 국가보다는 작은 영토를 말함.

- 지역은 기준에 따라 다양하게 정의될 수 있음. 서울특별시, 부산광역시, 경기도, 시·군·읍·면 등과 같은 행정관할 구역을 기준으로 인위적으로 구획된 것을 일컫기도

하고, 대덕연구단지, 울산공업단지, 제주관광단지 등과 같이 경제·산업권역을 지칭하기도 함.

- 이 연구에서는 원칙적으로 행정구역을 중심으로 한 지역 인적자원개발에 대해 논의하고자 함. 지역인적자원개발, 지역혁신체제의 구축·운영 등과 관련된 정책(법, 예산)이 해당 행정구역 담당 기관을 중심으로 이루어지기 때문임.

3. '지역 인적자원개발'의 개념

- 일반적으로 인적자원개발(human resource development)라 함은 조직의 효율성과 생산성 제고를 위하여 조직 내에 기획된 체계화된 학습활동을 일컫음. 이에는 주로 개인의 능력개발(individual development), 경력개발(career development), 그리고 조직개발(organizational development) 등이 포함됨. 이러한 인적자원개발은 조직 직무설계, 인적자원 미래 수요 판단 및 충원 계획, 인력 선발 및 배치, 평가·보상, 인적자원 정보관리, 조직원 지원 등의 인적자원관리(human resource management)와 상보적인 관계에 있음. 요약하면, 조직에서의 인적자원개발은 조직원의 잠재 능력을 최대한 개발·활용하려는 노력이라 할 수 있음.
- 이러한 개념은 지역 인적자원개발에 적용할 수 있음. 지역 인적자원개발은 지역 주민의 잠재능력을 최대한 개발·활용할 수 있도록 지원하는 정책적 노력이라 할 수 있음. 이러한 지역인적자원개발은 필요한 인적자원을 양성·배출하는 단계, 그들을 적소에 배치하고 그들의 능력을 최대한 활용하는 단계, 그리고 그들의 능력을 지속적으로 유지·관리하는 단계로 구분하여 살펴 볼 수 있음.
- 지역 인적자원개발 : 지역주민 개개인의 삶의 질을 제고하고 지역 경쟁력을 강화하는데 필요한 인적자원의 효율적 개발(양성)·배분·활용 및 유지·관리를 위한 지역의 종합적 노력
- 상기 지역 인적자원개발의 정의는 구체적인 인적자원개발 계획을 수립·추진하는데

- 고려하여야 할 몇 가지 정책적 시사를 내포하고 있음.
- ▷ 정책대상: 학령인구와 성인을 포함한 전 지역 주민
 - ▷ 정책주체(actor) : 지방자치단체, 교육청, 노동사무소, 교육기관, 직업훈련기관, 연구기관, 기업, 경영자단체, 상공회의소, 노동조합 등
 - 정책입안, 집행, 평가에 참여
 - ▷ 정책내용 : 필요 인적자원의 개발, 보급, 유지·관리
 - 국가 차원의 인적자원개발 정책과 조화
 - ▷ 추진방식 : 정책주체간 유기적인 협력관계(network) 구축·운영
 - 특히, 공공부문과 민간부문과의 협력 및 중앙정부와의 협조 관계
 - ▷ RHRD 체제 : 현재까지 지역 단위에서 지역(산업, 교육, R&D 등)을 중심으로 한 인적자원개발이 논의되고 이것이 체계화되어 정책을 기획·집행한 사례 부재 --> 이는 국가 인적자원개발과 마찬가지로 지역 인적자원개발도 지역의 모든 변인과 국가 차원의 변인까지를 포괄하는 새로운 RHRD 체제 모형을 개발할 필요가 있음을 시사
 - 각 지역별로 지역발전연구원을 중심으로 중·장기 발전계획을 수립·운영하고 있으나, 그 계획을 추진하기 위하여 필요한 인적자원의 양성·공급·관리에 관한 내용은 다루지 않고 있음. 이는 이제까지 인적자원개발이 중앙정부 주도로 이루어져 와 지역 단위에서의 인적자원개발의 중요성에 대한 인식 수준이 낮은데서 기인하는 것으로 판단.

II. 지역 인적자원개발의 현황 및 문제점

1. 지역간 경제력 격차의 지속 및 경제 구조의 상이성

- 지역총생산의 연도별 추이를 보면, 지난 15년간 경제력의 수도권 집중 현상이 더욱 심화되었음이 확인됨(표 II-1 참조).
- ▷ 특히 경기도의 경제적 비중이 크게 강화되었음. 이에 반해 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상남도 경제의 상대적 비중은 낮아짐.

<표 II-1> 지역총생산의 연도별 구성비 추이

(단위: 백만원, 서울=100일 때의 상대값)

구 분	1985년		1990년		1995년		2000년	
서울특별시	19,713,859	100	44,852,806	100	84,598,728	100	108,523,811	100
부산광역시	6,527,044	33	13,845,901	31	24,134,923	29	30,292,127	28
대구광역시	3,044,058	15	7,165,958	16	13,917,759	16	17,120,350	16
인천광역시	3,498,293	18	8,772,604	20	18,007,029	21	22,282,531	21
광주광역시	-	-	4,162,324	9	8,522,225	10	11,250,327	10
대전광역시	-	-	4,077,922	9	7,934,873	9	11,524,522	11
울산광역시	-	-	-	-	-	-	25,337,612	23
경 기 도	10,553,952	54	28,161,138	63	60,835,097	72	106,902,659	99
강 원 도	3,086,285	16	5,316,632	12	9,766,748	12	12,965,595	12
충 청 북 도	2,748,993	14	5,261,034	12	11,846,345	14	18,390,351	17
충 청 남 도	5,171,915	26	6,326,966	14	14,774,106	17	23,899,799	22
전 라 북 도	3,323,390	17	6,158,652	14	12,971,746	15	16,989,030	16
전 라 남 도	6,585,490	33	9,196,064	21	18,907,378	22	25,479,894	23
경 상 북 도	6,027,977	31	12,346,292	28	24,003,127	28	33,557,742	31
경 상 남 도	9,357,091	47	19,681,985	44	43,760,510	52	34,147,860	31
제 주 도	772,980	4	1,788,062	4	3,741,867	4	4,787,660	4

주 : 당해 년도의 경상가격

자료 : 통계청, 지역소득계정, 각 년도.

□ 취업자 1인당으로 지역총생산의 연도별 추이를 보면, 최근 5년 사이에 서울에 비해 여타 지역의 상대적 지위가 다소 약화되었음(표 II-2 참조).

▷ 특히 울산을 제외한 주요 광역시의 상대적 지위 약화가 뚜렷이 확인됨. 한편, 주요 제조업체의 대형 산업комплек스가 입지해 있는 울산의 경우 취업자 1인당 지역내 총생산이 서울의 2.4배 수준임.

▷ 도단위에서는 1995년 이후 경기도와 충청남북도를 제외하고 서울에 비해 상대적 지위가 다소 약화되었음.

□ 지역총생산의 산업별 구성비도 지역별로 현저한 차이를 보이고 있음(표 II-3 참조).

▷ 서울의 경우 경제의 서비스화가 현저히 진행된 반면, 인천, 울산, 경기, 충북, 경남 북은 제조업의 비중이 50%에 육박하거나 이를 크게 상회하는 수준임.

▷ 여타 광역시의 경우 제조업의 비중은 20%내외이며, 서비스업이 전체의 70~80% 수준임.

▷ 제주도는 제조업의 비중이 극히 미약하며 농림어업이 30%, 서비스업이 약 65%의 비중을 점하고 있음.

<표 II-2> 취업자 1인당 지역총생산의 연도별 추이

(단위: 원, 서울=100일 때의 상대값)

구분	1995년		2000년	
서울특별시	17,335,805	100	23,804,302	100
부산광역시	14,188,667	82	18,414,667	77
대구광역시	12,886,814	74	15,896,332	67
인천광역시	17,619,402	102	20,405,248	86
광주광역시	16,677,544	96	21,388,454	90
대전광역시	15,407,520	89	19,904,183	84
울산광역시	-	-	56,180,958	236
경기도	17,401,344	100	26,150,357	110
강원도	15,095,437	87	19,467,860	82
충청북도	18,626,329	107	28,076,872	118
충청남도	16,962,234	98	26,644,146	112
전라북도	15,189,398	88	20,225,036	85
전라남도	18,701,660	108	25,505,399	107
경상북도	19,050,101	110	24,494,702	103
경상남도	25,726,343	148	25,332,240	106
제주도	15,088,173	87	17,797,993	75

주 : 당해 년도의 경상가격
 자료 : 통계청, 지역소득계정, 경제활동인구조사

<표 II-3> 지역총생산의 산업별 구성(1999)

(단위: %)

구분	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타 서비스업
서울	0.4	10.1	89.5
부산	2.5	18.4	79.1
대구	1.3	24.0	74.7
인천	1.6	45.8	52.6
광주	2.3	29.1	68.6
대전	0.7	24.6	74.7
울산	0.8	76.5	22.7
경기	2.8	58.1	39.1
강원	11.3	20.0	68.7
충북	10.2	49.7	40.1
충남	17	37.6	45.4
전북	17.8	29.1	53.1
전남	18.6	33.6	47.8
경북	12.1	47.7	40.2
경남	10.9	47.1	42.0
제주	31.4	3.9	64.7

자료 : 통계청, 지역소득계정, 경제활동인구조사

□ 취업자의 산업별 구성비도 거의 유사한 양상을 보이고 있음(표 II-4 참조).

<표 II-4> 취업자의 산업별 구성(2001)

(단위: %)

	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타 서비스업
서울	0.2	18.4	81.4
부산	2	22.4	75.6
대구	2.6	24.6	72.8
인천	1.3	30.3	68.4
광주	6	12.4	81.6
대전	2.5	13.7	83.8
울산	4.3	38.6	57.1
경기	4.9	23.0	72.1
강원	19.3	10.2	70.5
충북	21.4	20.4	58.2
충남	33.2	14.9	51.9
전북	25.9	12.8	61.3
전남	35.8	9.1	55.1
경북	29.6	16.7	53.7
경남	15.8	23.0	61.2
제주	25.3	4.5	70.2

자료 : 통계청. 경제활동인구조사

<표 II-5> 지역별 직종대분류별 취업자 구성(2001)

(단위: %)

	전문, 기술, 행정관리직	사무종사자	서비스, 판매직	기능, 기계조작, 조립, 단순노무직
서울	28.9	14.0	27.4	29.7
부산	15.6	11.6	30.4	42.4
대구	15.8	11.8	31.7	40.7
인천	17.8	11.0	26.7	44.5
광주	19.9	12.8	31.7	35.6
대전	20.1	13.1	32.8	34.0
울산	17.1	11.1	22.4	49.4
경기	22.7	14.4	23.8	39.1
강원	11.5	9.7	29.5	49.3
충북	12.9	9.4	25.7	52.0
충남	8.2	8.4	21.0	62.4
전북	11.9	8.8	25.7	53.6
전남	8.9	7.8	23.1	60.2
경북	10.0	8.7	23.2	58.1
경남	14.2	9.6	27.4	48.8
제주	12.7	11.2	25.4	50.7

자료 : 통계청. 경제활동인구조사

- 직종별 취업자 구성을 보면, 서울을 위시한 수도권에 전문, 기술, 행정관리직이 집중되어 있음을 알 수 있음(표 II-5 참조).
 - ▷ 도단위로 갈수록 전문, 기술, 행정관리직의 비중은 줄고 기능, 기계조작, 조립, 단순노무직의 비중이 크게 늘어남.
- 지방의 우수 인적자원이 서울을 위시한 수도권으로 몰리는 것은 근로조건이 양호하며 미래 전망이 밝은 직종이 이렇게 수도권에 상대적으로 집중되어 있기 때문일 것임.

2. 지역간 인적자원 개발 및 활용의 불균형

- 우수한 인적자원의 수도권 대학 집중 현상에 따라 전체 4년제 대학의 60% 가량을 차지하고 있는 지방대학의 인재 양성 기능이 제약되고 있음. 서울 소재 대학 입학정원은 총정원 대비 32.4%인데 반해, 수학능력시험 성적 상위 5% 이내인 자의 서울소재 대학 진학률이 62.5%(1999년)에 달함(표 II-6 참조).
 - ▷ 이를 반영하듯 서울 소재 대학과 지방대학 진학자의 수능평균점수 격차가 과다함. 1999년의 경우 그 격차가 50여점에 달함. 또 서울지역 대학 신입생 중 거의 절반이 지방 출신임(48.8%, 1999년). 이러다 보니 지방대학의 경우 모집정원을 채우지 못하는 경우가 서울 소재 대학에 비해 상대적으로 많음. 모집정원 미충원률(모집인원 대비 미충원인원의 비율)을 비교하면, 수도권 소재 대학의 미충원률이 0.60%에 불과함에 비해, 지방대학의 경우 4%에 육박함(표 II-7 참조).
 - ▷ 이로 인해 경제의 균형 성장이 저해될 뿐만 아니라, 경제의 지역간 격차가 또다시 인력양성과 공급의 불균형을 초래하는 악순환이 야기되고 있음.
- 우수 학생이 수도권에 집중됨에 따라 지방대 출신자들의 활용도가 극히 낮음.
 - ▷ 국내의 대표적인 대기업의 경우, 입사자나 재직자 중 지방대 출신의 비율은 15~20% 수준에 불과함(표 II-8 참조).
 - ▷ 국가고시(행정고시·외무고시·기술고시) 합격자의 84.4%가 서울 소재 대학 출신자라는 점도 특기할 만 함(표 II-9 참조).

<표 II-6> 수능성적 상위 5% 학생의 서울 소재 대학 진학 상황(1999)

계 열	수능성적 상위 5% 이내 학생	서울소재대학 진 학 자	비율(%)
인 문 계	20,567	14,113	68.62
자 연 계	16,832	9,639	57.27
예·체능계	4,614	2,489	53.94
합 계	42,013	26,241	62.46

자료 : 대통령자문 새교육공동체위원회(2000). p.119에서 재인용

<표 II-7> 모집정원 미충원률(1999년)

구 분	모집인원(A)	미충원인원(B)	미충원율(B/A)
수 도 권	121,508	734(7.4%)	0.60
지 방	230,943	9,231(92.6%)	3.99
합 계	352,451	9,965(100.0%)	2.80

자료 : 대통령자문 새교육공동체위원회(2000). p.118에서 재인용

<표 II-8> 대기업 입사자(재직자) 중 지방대학 출신자의 비율

구 분	삼성전자 1999입사자		SK Corporation 1999입사자		대우상사 1999입사자	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
수도권	640	77.9	2,900	84.1	81	84.4
지 방	182	22.1	547	15.9	15	15.6
합 계	822	100.0	3,447	100.0	96	100.0

자료 : 대통령자문 새교육공동체위원회(2000), p.120에서 재인용

<표 II-9> 국가고시 합격자의 지역별 분포(1996)

구 분	출신지역비율(%)	출신대학 소재지별 비율(%)	전국인구에 대한 지역인구 비율(%)
서 울	13.0	84.4	25.0
경 기	5.2	0.3	17.9
부산/경남	17.0	3.4	17.2
대구/경북	16.3	3.7	11.7
광주/전남	15.2	2.7	8.4
대전/충남	12.7	1.5	7.0
강 원	3.1	0.0	3.6
충 북	5.6	0.3	3.2
전 북	8.6	0.6	4.8
제 주	1.2	0.0	1.2

자료 : 대통령자문 새교육공동체위원회(2000), p.122에서 재인용

▷ 특히 이런 양상이 더욱 심화되는 추이를 보이고 있음. 행정고시 합격자의 출신대학 소재지별 분포를 보면, 1996년에 88.5%이던 수도권 소재 대학 출신자의 비율이 98년에는 92.9%로 4.4%p나 높아졌음(표 II-10 참조).

<표 II-10> 행정고시 합격자의 출신대학 소재지별 분포의 추이

구 분	1996(제40회)		1997(제41회)		1998(제42회)	
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
수 도 권	170	88.5	206	92.0	169	92.9
지 방	21	10.9	17	7.6	13	7.1
기 타	1	0.6	1	0.4	0	0.0
합 계	192	100.0	224	100.0	182	100.0

자료 : 대통령자문 새교육공동체위원회(2000), p.122에서 재인용

□ 이처럼 지방대학이 위축되어 있는 가운데, 지식기반사회에서의 정보·생명·문화·전통·서비스 산업의 중심인력 공급원으로 지역균형발전에 기여하는 중핵기관으로 지방대학을 육성해야 한다는 목소리가 높은 상황이며, 이를 위해 ‘지방대학육성을위한 특별법’이 현재 국회에서 계류중임.³⁾ 그러나 이 법에서 지방은 여전히 수동적인 존재일 뿐임.

▷ 동 법안에는 지방대학 육성을 위한 기본계획을 수립(안 제5조)하도록 하고 있으나 상향식이 아니라 하향식으로서 지방은 여전히 중앙정부의 지시에 따르는 존재일 따름이고, 제 3장에서 지방대학육성위원회⁴⁾를 두도록 하고 있으나 이 역시 지방의 참여는 제한되어 있으며, 지방대학에 많은 재정을 지원하고 있는 과학기술부와 인

3) 동 법안은 지방자치단체의 책무로서 지방대학이 지역사회 발전을 위한 지식창출의 기반이 될 수 있도록 실험실습 시설 및 설비 기타 연구활동에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 하고 있고(안 제22조), 시·도지사는 지방대학을 육성하기 위하여 당해 지역사회의 산업체·대학·연구소가 참여하는 대학육성협의회를 설치하여야 하며, 필요한 경우 시·군·자치구에 협의회를 둘 수 있도록 하고 있음(안 제24조). 협의회의 심의사항으로는 i) 지역사회 산업체·대학·연구소간의 협력에 관한 사항, ii) 지역사회 내 대학 출신자의 취업에 관한 사항, iii) 지역발전계획 수립시 지역사회의 산업체·대학·연구소 참여에 관한 사항, iv) 그 밖에 지역의 대학교육 발전에 관한 중요사항 등임.

4) 15인 이내로 구성되어 있으며 당연직 위원으로는 재정경제부 차관, 교육인적자원부 차관, 행정자치부차관, 산업자원부차관, 정보통신부 차관임. 당연직 위원이 위촉위원은 지방대학육성에 관한 학식, 전문성 및 경험이 풍부한 자중에서 위원장인 교육인적자원부장관이 위촉.

력양성의 한 축을 담당하는 노동부의 참여가 배제되어 있음.

- 한편, 수도권 및 광역시의 고등교육 단계 이전 교육 여건이 외형상 열악해 보이는 것은 교육수요자의 자발적 선택의 결과일 가능성이 높음.
 - ▷ 수도권 및 광역시의 경우 여타 지역에 비해 경제활동의 기회가 많은데다, 전반적인 교육 여건이 상대적으로 좋기 때문에 이들 지역에 인구가 집중되고 결과적으로 교원 1인당 학생수(표 II-11 참조)나 교육용 컴퓨터 1인당 학생수(표 II-12 참조) 등의 지표가 상대적으로 악화된 것으로 볼 수 있을 것임.
 - ▷ 유치원 및 초중등교육 단계에서는 교원 1인당 학생수나 교육용 컴퓨터 1인당 학생수로 볼 때 수도권과 광역시 등 인구밀집지역의 교육여건이 여타 지역에 비해 상대적으로 열악한 편임. 그러나 교육 여건을 규정하는 여러 요인들, 예컨대 교원의 질이나 사교육의 다양성과 그 수준, 동료학생들의 학업 수준 등을 고려할 경우 수도권과 광역시의 교육여건이 여타 지역에 비해 반드시 열악하다고 보기 어려울 수도 있으므로 그 의미가 제한적으로 해석되어야 할 것임.

<표 II-11> 지역별 교원 1인당 학생수(2001)

(단위 : 명)

	유치원	초등학교	중학교	일반계고	실업계고
서울	5,017	25,547	19,397	14,130	5,350
부산	2,471	10,119	7,372	5,054	3,419
대구	1,204	6,784	4,722	3,717	1,850
인천	1,196	7,286	4,631	3,230	1,959
광주	840	3,924	2,626	2,408	1,023
대전	1,046	4,253	2,841	2,280	1,002
울산	973	3,367	1,914	1,444	,794
경기	5,713	27,152	15,339	10,224	6,586
강원	893	5,712	3,601	2,047	2,289
충북	952	4,960	3,202	1,880	1,568
충남	1,206	6,904	4,231	2,830	2,073
전북	1,404	7,024	4,877	2,738	2,931
전남	1,380	8,090	5,372	3,271	2,690
경북	2,032	9,561	5,830	3,917	2,748
경남	2,382	10,137	6,271	4,539	2,931
제주	266	1,895	1,159	795	,597
계	28,975	142,715	93,385	64,504	39,810

자료 : 한국교육개발원(2000). 교육통계연감

<표 II-12> 지역별 교육용 컴퓨터 1대당 학생수(2001)

	초등학교	중학교	일반계고	실업계고
서울	15.1	13.1	13.3	2.5
부산	13.5	12.9	13.9	3.1
대구	12.8	12.7	12.0	4.2
인천	14.7	14.5	12.8	3.9
광주	14.9	10.2	10.6	4.4
대전	12.9	14.1	17.5	3.3
울산	14.3	12.9	14.4	4.2
경기	14.6	14.2	14.7	3.5
강원	9.8	8.7	9.7	3.4
충북	9.5	8.3	10.6	3.5
충남	8.3	9.2	14.5	4.0
전북	9.8	9.2	11.0	3.2
전남	7.1	6.7	9.2	3.5
경북	7.5	7.2	9.6	2.7
경남	11.1	9.8	12.0	3.5
제주	13.0	10.1	11.5	3.0
전국	12.1	11.2	12.6	3.3

자료 : 한국교육개발원(2000). 교육통계연감

3. 지역인적자원개발의 구심점 미흡 및 파트너십의 부재

- 지역의 인적자원개발 사업은 교육인적자원부, 노동부, 중소기업청 등 정부의 각 부처와 해당 지방자치단체 및 행정기관의 주도하에 기획·추진되고 있으나, 이들간의 사전 협의·협력이 부재하여 정책이 비효율적으로 운영되고 있음.
 - ▷ 중복투자, 일관성 부재, 통합성 미흡 등의 문제 발생
- 지역인적자원개발 관련 기능이 지방자치단체, 교육청, 노동부 지방조직, 중소기업청 등으로 분산되어 있음.
 - ▷ 지방자치단체에서는 거의 모든 실·국에서 인적자원개발 관련 기능을 수행하고 있음. 그러나 이를 총괄, 조정하는 중심 조직이 없고 담당자들의 인적자원개발에 대한 전문성이 미흡
 - ▷ 현실적으로 국가사무와 지방사무의 배분이 미흡하고 국가적으로 통일적 관리가 필요한 검찰·사법·조세·국방 등의 분야를 제외한 다른 분야에서도 여전히 특별지

방행정기관(지방노동사무소, 지방중소기업청 등)이 존재하고 있고, 심지어는 산하 기관을 통해 사업이 추진되고 있음.⁵⁾ 이에 따라 지방자치단체에서 일반행정, 교육 행정, 노동, 연구개발 부문 등이 각각 분리되어 관련 중앙부처의 통제를 받고 있어 이들간 수평적·유기적 정책 협조가 이루어지고 있지 않음.

- ▷ 시·도 교육청은 정부의 교육정책에 따라 지역교육의 기본 지표를 설정하고 학교 교육 및 학예에 관한 사무를 관장하고 있음. 특히 최근 평생학습의 중요성이 강조됨에 따라 교육청에 평생교육 관련 부서를 두고 평생교육시설학교, 사설학원 및 강습소 등의 사회교육의 일부도 관장
- ▷ 노동부 지방조직은 직업훈련을 위시하여 고용안정서비스 제공 기능을 담당
- ▷ 중소기업청은 지역내 대학에 대한 지원을 통해 산·학·연 공동 기술개발, 중소기업 기술지도의 활성화 등을 도모

□ 각 기관별로 대강의 기능이 나누어져 있을 뿐 구심체가 없고 상호간의 파트너십이 부재하여 기능 중복에 따른 자원 낭비가 초래되고 시너지 효과가 나타나지 못하고 있음.

- ▷ 지역단위에서 인적자원개발을 논의할 수 있는 협의체로는 교육, 노동 등 각 부문별로 관련 전문가들이 참여하는 협의체가 운영되고 있으나 지역인적자원개발을 종합적으로 논의하는 협의체는 없으며, 기존의 협의체 역시 거의 활성화되고 있지 못한 상태임.⁶⁾
- ▷ 전국 16개 시도의 지역인적자원개발 관련 담당자들에 대한 설문 결과(KEDI, 2001), 응답자의 압도적 다수(89.9%)가 타기관과의 연계 필요성에 대해 언급하고 있음에도 불구하고(표Ⅱ-13 참조), 실제 타기관과 연계하여 사업을 추진한 경험이 있다는 응답은 25%에 불과했음(표Ⅱ-14 참조).

5) 과학기술부는 한국과학재단과 한국과학기술기획평가원을 통해, 산업자원부는 한국산업기술평가원을 통해 사업을 추진하고 있음.

6) 교육분야로는 직업교육훈련촉진법에 의한 ‘직업교육훈련협의회’, 고용정책기본법에 의한 지방고용심의회, 평생교육법에 의한 ‘평생교육협의회’가 있으나 유명무실한 상태이며, 과학기술분야로는 과학기술기본법(제9조 참조)에 의거 지방과학기술진흥협의회를 두도록 하고 있으나, 협의회를 지자체별로 구성하는 것이 아니라 국가과학기술위원회 산하로 두고 있고, 산업발전법에 의거 산업발전심의회에 기능에 지역산업진흥계획지원시책을 수립하도록 되어 있으나 이 역시 지방의 참여가 제한되어 있음.

<표 II-13> 연계의 필요성 인식

연계의 필요성	빈도	비율(%)
매우 필요	29	24.4
필요	78	65.5
보통	8	6.7
불필요	3	2.5
매우 불필요	1	0.8
계	120	100.0

자료 : KEDI(2001). 지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안. p.257에서 재인용

<표 II-14> 타기관과의 연계 경험

연계 경험	빈도	비율(%)
연계 경험 없음	87	74.4
연계 경험 있음	30	25.6
계	117	100.0

자료 : KEDI(2001). 지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안. p.255에서 재인용

□ 이는 중앙정부 차원에서의 인적자원개발 관련 부처의 파트너십 미흡을 반영하고 있는 측면이 있음.

- ▷ 2001년 교육부가 교육인적자원부로 바뀌고 그 장이 부총리급으로 승격되어 인적자원개발 관련 정부 정책의 총괄·조정 기능을 수행하도록 하였으나, 부처간의 실질적인 협조체제의 구축 미흡으로 아직 그 효과가 가시화되고 있지 못한 형편임.
- ▷ 부처간 파트너십미흡에 따른 중복투자의 문제는 대학에 대한 재정지원에서 단적으로 드러남.
- ▷ WTO 체제하에서는 특정산업육성을 목적으로 한 보조금 지급이 곤란하므로, 산업정책을 추진하는 대부분의 정부부처(산업자원부, 정보통신부, 문화관광부 등)가 기업체나 특정산업에 직접 지원하기보다는 산업발전의 경쟁력이 되는 기술역량을 강화시키기 위한 분야에 투자하고 있음. 이에 따라 다수의 재원이 연구개발·기술개발 역량을 보유하고 있는 대학 또는 대학 관계자에게 집중되고 있는 상황임. 결과적으로 대학은 교육인적자원부만의 정책대상이 아니라 많은 정부부처의 정책대상으로 변화하고 있음(표II-15 참조).

<표 II-15> 기타 부처의 대학지원 규모와 추이

(단위: 억원)

부처	사업명	예산				
		1998	1999	2000	2001	합계
과기부	목적기초연구	405	399	500	705	2009
	우수연구센터	429	416	437	443	1725
	지역협력연구센터	70	100	165	185	520
	특성화장려연구	36	38	72	80	226
	국가지정연구실				732	732
산자부	공통핵심기술개발	801	861	860	860	3382
	테크노파크		300	150	150	600
	신기술창업보육(TBI)	25	70	200	240	535
	지역기술혁신센터(TIC)	50	50	190	200	490
정통부	선도기반기술개발		59	35	20	114
	정보통신우수시범학교지원	88	195	200	184	667
	대학연구센터			84	100	184
	대학기초연구지원	46	46	59	50	201
노동부	취업유망분야훈련				150	150
보건부	보건의료기술연구개발	276	358	339	395	1368
	선도기술의료공학기술개발	150	150	140		440
농림부	농림기술개발	510	385	330	315	1540
중기청	창업보육센터		89	600	495	1184
	기술이전센터				2	2
	기술지도대학				15	15
	산학연 공동기술개발	81	101	130	225	537
합계		4965	5616	6491	7547	16621

자료 : 유현숙 외(2001). 정부부처의 고등교육기관에 대한 재정지원 분석 및 효율화 방안. p83

- ▷ 그런데, 이러한 재정지원이 부처간의 별다른 협의나 조정없이 이루어짐으로써 유사 사업을 여러 부처에서 중복 추진하고 있을 가능성이 매우 높음(표II-16 참조).
- ▷ 국가과학기술위원회 산하 한국과학기술평가원의 평가에서도 이러한 점은 전혀 검토되고 있지 않은 채 개별 사업의 내용 합리성(추진방향의 적절성, 추진목표 대비 사업내용의 적절성, 하위 단위사업 혹은 연구과제 구성의 적절성), 사업추진방식의 효율성(사업수행체계 및 절차의 적절성, 자원 마련 및 배분방법의 합리성, 평가 및 관리의 적절성 등), 사업실적 및 성과(투입자원 대비 사업추진실적, 당해연도 목표 달성도, 산업경쟁력 제고 등) 만을 평가하고 있을 따름임(국가과학기술위원회, 2001. p14).

<표 II-16> 대학별 교육부와 정통부의 정보통신분야 지원규모(2000년)

(단위: 백만원)

	교육부 BK21사업중 정보기술, 정보통신분야	총액	정보통신부의 IT관련 대학 지원			
			대학기초	우수시범학교	대학연구센터	연구개발
서울대	6,820	1,241	291	700	250	0
서울과기원	3,796	1,868	398	450	750	270
경북대	3,560	1,758	208	700	850	0
포항공과대학교	3,066	869	169	700	0	0
전북대	3,020	15	15	0	0	0
충북대	2,620	590	90	500	0	0
충남대	2,575	167	167	0	0	0
부산대	2,395	1,306	96	600	610	0
고려대	2,017	1,767	277	700	790	0
부경대	877	19	19	0	0	0
광주과기원	873	1,201	101	450	450	200
원광대	790	46	46	0	0	0
영남대	778	866	16	450	400	0
동아대	757	57	57	0	0	0
순천향대	731	300	0	0	300	0
대구대	723	17	17	0	0	0
군산대	690	60	60	0	0	0
금오공과대	529	20	20	0	0	0

자료 : 유현숙 외(2001). 정부부처의 고등교육기관에 대한 재정지원 분석 및 효율화 방안. p126

4. 지역실정과 괴리된 중앙정부 위주의 정책 기획 및 집행

□ 중앙부처와 지방조직간의 관계가 기획과 실행기능으로 나뉘어져 지역인적자원개발 관련 사업이 하향식으로 추진되고 있음.

▷ 지방은 중앙정부의 필요에 따라 중앙정부가 추진하는 사업에 관여할 수 있고 때로는 단순히 재정의 분담 주체로만 기능하고 있음. 주요 사업의 경우 지방자치단체는 중앙정부에 건의하고 중앙정부는 타당성조사를 거쳐 사업시행 여부를 결정하는 중앙정부 주도의 정책추진 관행이 지속되고 있고, 심지어는 중앙정부는 정책결정, 지방은 정책의 대상이거나 또는 정책집행의 주체로서만 기능하고 있음. 또한 대단위 지역산업발전 프로젝트의 경우, 전국의 몇 개의 권역으로 구분하여 사업비를 배분

하고 지방은 사업비를 분담하여 참여하는 형태를 취하고 있음.

- ▷ 교육정책에 있어 지역인적자원개발과 밀접하게 관련되어 있는 고등교육과 평생교육은 중앙정부의 권한이며, 지방자치단체(교육청)의 권한은 유아원, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도에 국한되어 있음(지방자치법 제9조 참조).
 - ▷ 직업훈련 및 실업대책 역시 노동부에서 결정되고 지방노동사무소를 통하러 집행되고 있으며, 연구개발과 기술개발 정책을 추진하기 위한 대부분의 재원 역시 과학기술부와 산업자원부를 중심으로 결정되고 집행되고 있음.
 - ▷ 주요 사업의 경우 중앙정부가 그 사업의 타당성 조사를 거쳐 사업시행 여부를 결정하는 중앙정부 주도의 정책집행 관행이 여전히 지속되고 있음. 중앙정부가 정책을 결정하고 지방은 정책의 대상이거나 정책집행의 주체로서만 기능하고 있는 상황임.
 - ▷ 정책 수립은 물론이고 인적자원개발 정책에 대한 평가에도 지방자치단체가 개입할 여지가 거의 없음. 직업교육훈련촉진법에서는 지방자치단체도 직업교육훈련기관에 대한 평가를 수행할 수 있도록 규정하고 있으나 실제 직업교육훈련기관이 대부분 중앙정부의 지도·감독을 받고 있고 동법에서도 이들 기관의 평가주체를 교육인적자원부장관과 노동부장관으로 정하고 있어 지방자치단체의 참여가 곤란한 실정임.
 - ▷ 때문에 지역의 실정에 맞는 정책의 기획 및 예산 집행이 이루어지지 못하고 있음.
- 또 이로 인해 지역 단위에서의 인적자원개발 관련 전문성의 축적이 저해되고 있음.
- ▷ 전국 16개 시도의 지역인적자원개발 관련 담당자들에 대한 설문 결과(KEDI, 2001), 인적자원개발정책의 지역 중심성이 바람직하다(70.0%)고 인식하면서도(표 II-17 참조) 지역의 인적자원개발정책의 준비도에 대해서는 부정적 응답이 많이 나온 것(65.3%)은 이런 배경에서 이해될 수 있을 것임(표 II-18 참조).
- 지역중심의 지역인적자원개발의 성공을 위해서는 지방의 정책역량이 강화되어야 하는 한편으로, 이러한 정책의 추진을 뒷받침할 수 있는 재정의 뒷받침이 필요한데, 여전히 지방의 재정자립도는 매우 낮은 수준에 머무르고 있음.
- ▷ 특히 도와 군의 경우에는 지방간 격차도 클 뿐만 아니라 절대 규모 역시 크지 않은 편임(표 II-19 참조).

<표 II-17> 인적자원개발정책의 지역 중심성

지역 중심	빈도	비율(%)
매우 바람직함	31	25.8
바람직함	53	44.2
보통	16	13.3
바람직하지 않음	19	15.8
전혀 못 갖춤	1	0.8
계	120	100.0

자료 : KEDI(2001). 지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안. p.247.

<표 II-18> 지역의 인적자원개발정책의 준비도

지역의 준비도	빈도	비율(%)
충분히 갖춤	0	0.0
갖춤	7	5.8
보통	35	28.9
못 갖춤	69	57.0
전혀 못 갖춤	10	8.3
계	121	100.0

자료 : KEDI(2001). 지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안. p.248

<표 II-19> 자치단체별 재정자립도 현황(2001년도)

(단위: %)

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	94.9	69.6	35.2	49.6	21.0	45.0
최고 (단체명)	94.9 (서울)	76.3 (인천)	71.4 (경기)	96.3 (과천)	69.8 (화성)	95.0 (서울 중구)
최저 (단체명)	-	59.5 (광주)	14.7 (전남)	16.2 (상주)	9.3 (장흥)	22.1 (인천 동구)

자료 : 행정자치부(2001).

5. 지역 전략산업과 인적자원간의 연계 부족

□ 지역 전략산업의 발전을 위한 적절한 인적자원 양성 및 공급구조가 형성되어 있는 지를 실증하기란 용이한 일이 아님. 이는 구체화되고 세분화된 데이터가 부족하기 때문임.

▷ 지역 전략산업과 인적자원의 연계 문제를 실증적으로 분석하기 위해서는 산업별로 세분화된 노동수요 데이터와 전공별로 세분화된 노동공급 데이터가 필요함.

- 현재 이용가능한 데이터의 범위내에서 지역 전략산업과 인적자원의 연계 문제를 실증하기 위해 지역내 광공업 취업자의 비중과 고등학교 단계에서의 공업계 고등학교 재학생의 상대적인 비중간의 관계를 살펴보았음.
 - ▷ 두 변수간에 양의 상관관계가 존재한다면, 지역산업과 인적자원개발이 일정한 관련을 맺고 있음을 의미하게 될 것임.

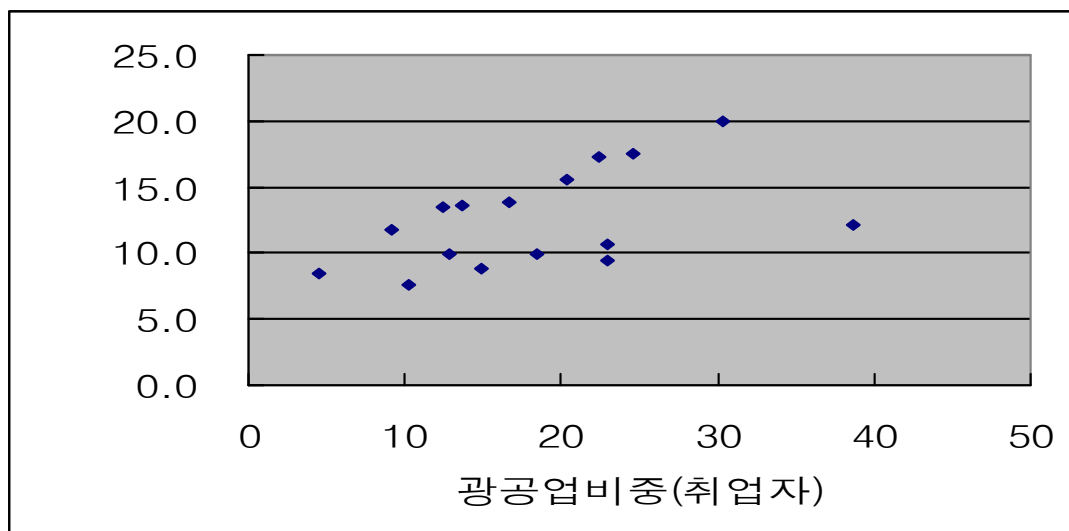
- <표 II-20>과 [그림 II-1]에 의하면, 대체로 광공업 취업자의 비중이 클수록 공고재학생의 비율이 높은 것으로 나타나고 있음.
 - ▷ 그러나 두 변수간의 상관계수는 0.498 수준으로 어느 정도 밀접한 양의 관련을 나타내고 있지만, 아주 강한 양의 상관을 보이는 것은 아님. 지역산업의 발전과 지역 인적자원개발이 유기적으로 밀접히 연관되어 진행되었다면 두 변수간의 상관관계는 훨씬 높게 나왔어야 할 것임.
 - ▷ 또 통상 지적되듯 산학연계의 미흡에 따라 교육내용이 산업의 요구를 반영하지 못하고 있는 현실을 감안한다면, 질적인 측면에서 지역산업과 인적자원개발간의 연관관계는 더욱 미흡할 가능성이 클 것으로 판단됨.

<표 II-20> 공고학생비율과 광공업 취업자의 비중(2001)

(단위: %)

구분	공고학생비율	광공업비중(취업자)
서울	10.0	18.4
부산	17.3	22.4
대구	17.5	24.6
인천	20.0	30.3
광주	13.5	12.4
대전	13.6	13.7
울산	12.1	38.6
경기	9.4	23.0
강원	7.6	10.2
충북	15.6	20.4
충남	8.8	14.9
전북	10.0	12.8
전남	11.7	9.1
경북	13.9	16.7
경남	10.7	23.0
제주	8.4	4.5

자료 : 통계청. 『경제활동인구조사』, 한국교육개발원. 교육통계연감



자료 : <표 II-17>과 동일

[그림 II-1] 16개 시도의 공고학생비율과 광공업 취업자의 비중(2001)

6. 정책적 시사

- 지역간 경제력의 격차가 지속되는 한, 지역인적자원개발이 균형있게 이루어질 것으로 기대할 수 없음.
 - ▷ 따라서 지역인적자원개발 내지 지역혁신체제의 구축은 지역을 균형있게 발전시키는 경제정책과 동시에 추진되어야 함.
 - ▷ 지역을 균형있게 발전시키는 경제정책은 각 지역내에 모든 산업을 백화점식으로 펼쳐 놓는 방식으로는 곤란하며, 각 지역의 특성에 맞는 지역 전략산업을 집중 육성하는 방향으로 진행되어야 함.

- 지역 전략산업의 육성을 전제할 경우, 이를 뒷받침할 수 있도록 지역혁신체제의 구축을 통한 지역인적자원개발의 활성화가 필요함.
 - ▷ 지역 전략산업이 수요하는 인력에 대한 공급이 그 지역내에서 이루어질 수 있어야 하며, 이를 위해서는 지역혁신체제의 구축을 통해 지역인적자원개발이 활성화될 수 있어야 함.

- 지역혁신체제를 통한 지역인적자원개발이 효과적으로 이루어지려면, 주도적인 구심체가 있어야 하며 관련 주체들간의 파트너쉽 구축이 시급함.
 - ▷ 지방자치단체, 교육청, 노동부 지방조직 등 지역인적자원개발과 관련된 다양한 주체들 중에서 누가 구심점이 되어야 할 지에 대한 명확한 입장 정리가 필요
 - ▷ 또 구심체를 중심으로 원활한 파트너쉽 구축이 가능하도록 법적, 제도적, 인적, 재정적 뒷받침이 필요할 것임.

- 지역혁신체제의 구축과 관련하여 그 거점이라고 할 수 있는 지방대학의 육성이 중요함.
 - ▷ 지방 국립대학을 도립화 또는 시립화하여 지자체에서 지역의 대학을 지역개발 차원에서 발전시키도록 하는 방안의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음.
 - ▷ 또 지역내 기업이 신규 직원 채용시 지방대학 출신자를 일정 비율 의무적으로 고용하도록 하는 할당제의 도입, 지역내 대학에 그 지역 거주 학생이 진학할 경우 학비를 대폭 감면해주는 제도의 도입 등을 통해 우수 인적자원이 그 지역내 지방대학을 거쳐 해당 지역의 우수 기업에 취업할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음.

- 중앙정부 차원에서도 인적자원개발 관련 부처간 파트너쉽 구축이 중요함.
 - ▷ 교육인적자원부가 그 위상에 걸맞는 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 뒷받침해주는 것이 필요하며, 인적자원개발 관련 부처들이 기능 중심으로 유기적으로 연계할 수 있어야 함.

- 지역차원에서 인적자원개발 관련 전문가의 확보가 필요
 - ▷ 현재는 인적자원개발 관련 전문성이 지역내에 축적되지 못했기 때문에, 지역 단위에서 독자적으로 인적자원개발 사업이 추진되기 어려운 상황임.
 - ▷ 지역단위 인적자원개발이 지역 주체적으로 기획·추진되기 위해서는 이 분야 전문가의 양성·활용이 급선무임.

Ⅲ. 지역혁신체제 구축과 인적자원개발

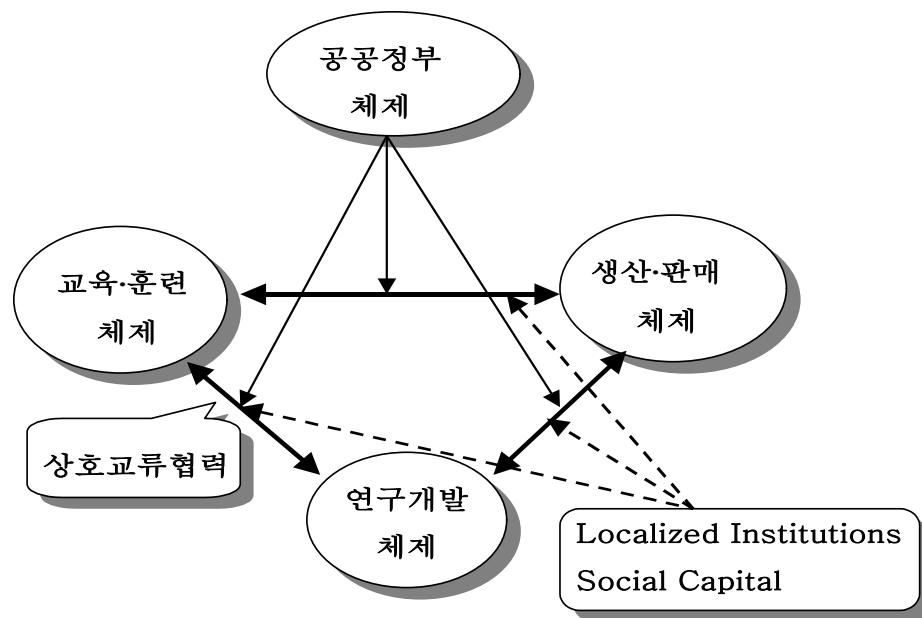
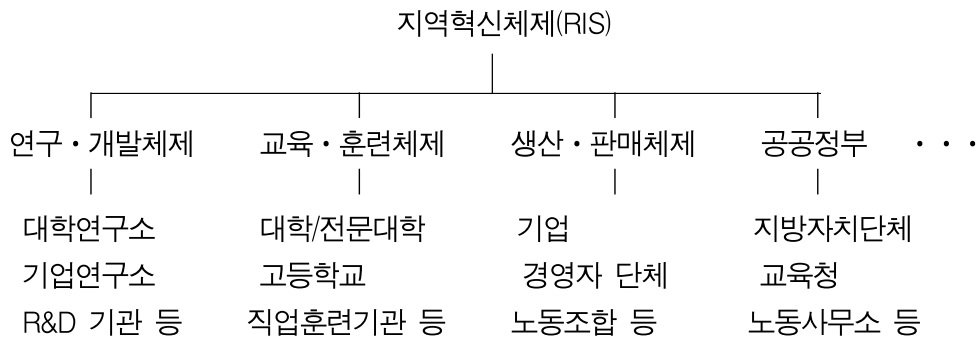
1. 지역혁신체제의 개념 및 모형

가. 지역혁신체제의 개념

- 지역(경제)발전(또는 지역경쟁력 향상)을 위한 핵심전략의 하나로 지역혁신체제(regional innovation system)의 구축·운영이 제기되고 있음.
- 일반적으로 혁신에는 기술 혁신, 조직 혁신, 제도 혁신, 사회 혁신 등이 포함됨. 이러한 혁신은 생산함수의 변화에 비유할 수 있음. 생산함수는 생산요소의 양이 변화함에 따라 생산제품의 양이 변화하는 모습을 나타냄. 만약 생산요소의 양 대신에 생산함수의 형태를 바꾸었다면 이는 혁신을 하였다고 할 수 있음. 새로운 함수의 설정은 새로운 기술 및 상품의 개발과 함께 새로운 형태의 조직 및 조직간 관계, 새로운 시장의 개설 등을 의미함.
- 혁신은 관련 요소들을 새로운 방식으로 조합한 것이라 할 수 있음(Schumpeter, 1939). 이러한 관점에서 보았을 때, 혁신체제는 ‘그들의 활동과 상호작용이 새로운 기술을 창출, 적용, 수정, 확산하는 공공 및 민간부문 기관들의 네트워크(the network of institutions in the public and private sectors whose activities and interactions initiate, import, modify and diffuse new technologies)’라고 정의하기도 하고(Christopher Freeman, 1987), ‘탐구·실험하고 학습하는데 영향을 주는 경제구조 및 제도적 장치의 모든 부분’이라고 정의하기도 함(Lundvall, 1992).
- 이 연구에서 지역혁신체제는 지역산업 및 경제발전을 위해 필요한 새로운 지식·기술, 조직발전을 위한 경영개선 방안, 또는 사회혁신방안을 창출·적용·수정·확산·보급하는 공공 및 민간부문 기관간의 네트워크라고 정의하고자 함. 최근 들어 활발히 진행되고 있는 지역단위 산·학·연·관(정)간 협력체제의 구축 논의도 지역혁신체제를 실현하려는 노력의 일환으로 이해할 수 있음.

나. 지역혁신체제 일반 모형

- 지역혁신체제는 연구·개발체제, 교육·훈련체제, 생산·판매체제, 공공정부(법, 규제, 제도, 행정, 재정 등)체제 등 여러 개의 하위체제(subsystems)로 구성되어 있으며, 하위체제는 여러 가지 개별 기관들로 구성되어 있음. 지역혁신체제의 구축 및 운영방식은 해당 지역 관련 기관 및 제도, 그리고 법, 규제, 사회·문화적 규범 등의 특성에 따라 큰 차이를 보일 수 있음.



[그림 III-1] 지역혁신체제 하위체제간 및 지역 특유 사회적 자본과의 관계

- <표 III-1>은 대표적인 두 가지 지역유형의 특징을 대조시킨 것임. 특정 지역이 지역 유형 A에 가까울수록 지역혁신체제를 구축·운영하는 것이 그 반대 경우에 비하여 용이함. 그렇지만 지역 유형 A의 조건을 갖추는 것만으로 지역혁신체제가 원활히 작동하는 것은 아님. 지역혁신체제 구성 기관간 질적으로 수준높은 체계적인 협력 관계가 구성·유지되어야 함.

<표 III-1> 두 가지 지역 유형 대조

지역유형 A	지역유형 B
○ 지역 교육·훈련체제	○ 국가 교육·훈련체제
○ 지역산업과 연계된 대학교육	○ 지역산업과 연계가 약한 대학교육
○ 지역 기반 연구기관	○ 지역 기반 연구기관 無
○ 지역 정부	○ 지역정부 無
○ 지역정부가 기획·추진하는 산업·기술정책	○ 지역정부의 산업·기술정책 無
○ 지역 과학·기술 프로그램	○ 지역 과학·기술 프로그램 無
○ 지역 징세권	○ 제한된 지역 징세권
○ 지역 공공투자의 자율권	○ 제한된 지역 공공투자 자율권
○ 지역 기반 정보·통신 및 각종 인프라	○ 지역 기반 정보·통신 및 각종 인프라 無
○ 지역 자본시장	○ 지역 자본시장 無

자료 : Cooke, Philip et al.(1997). "Regional innovation system: institutional and organizational dimensions," *Research Policy* 26. p.p.475-491.

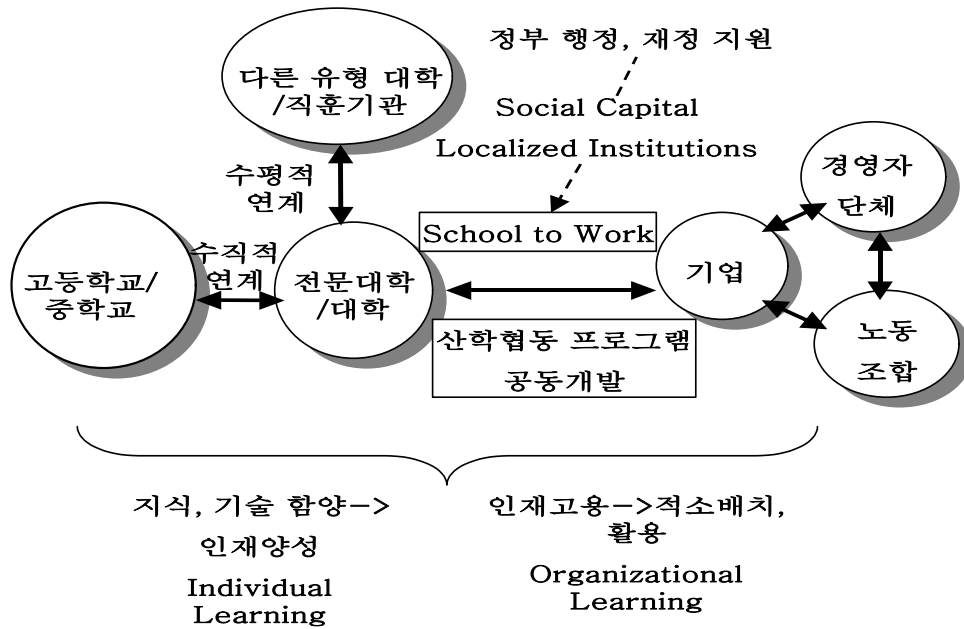
- 지역혁신체제의 구성 기관(지자체, 대학, 교육·훈련기관, 기업체, 연구기관 등)간 건설적·협력적 상호작용이 혁신을 가능하게 하고 촉진시킴. 지역혁신체제 구성 기관의 운영 행태, 이들간의 상호작용 방식 등은 혁신(건설적·협력적 상호작용)을 촉진하거나 방해하는 법, 규제, 사회·문화적 규범 등에 영향을 받음. 따라서 이러한 관련 법, 규제, 사회·문화적 규범 등을 혁신을 촉진시킬 수 있는 방향으로 변환시킬 필요가 있음. 이럴 경우 지역혁신체제 구성기관간 지식, 정보, 다른 자원들의 상호 교류·협력 활동이 활발히 이루어져 새로운 혁신 창출에 기여하게 될 것임.
- ▷ 산·학·연 협력의 경우, 구성기관간 상호 신뢰 부족으로 협력 문화가 성숙되어 있지 않음. 산업체의 대학 및 연구소에 대한 신뢰 약화로 이들 기관에 대한 연구개발 의뢰가 적고 독자적 기술 연구 개발체제를 구축·운영함.

- ▷ 연구개발자의 지적재산권이 인정되지 않고 발주자인 국가나 민간기업체에 귀속됨으로 써 개인 연구자의 incentive 부재 및 핵심기술의 지속적 발전 불가 문제 발생

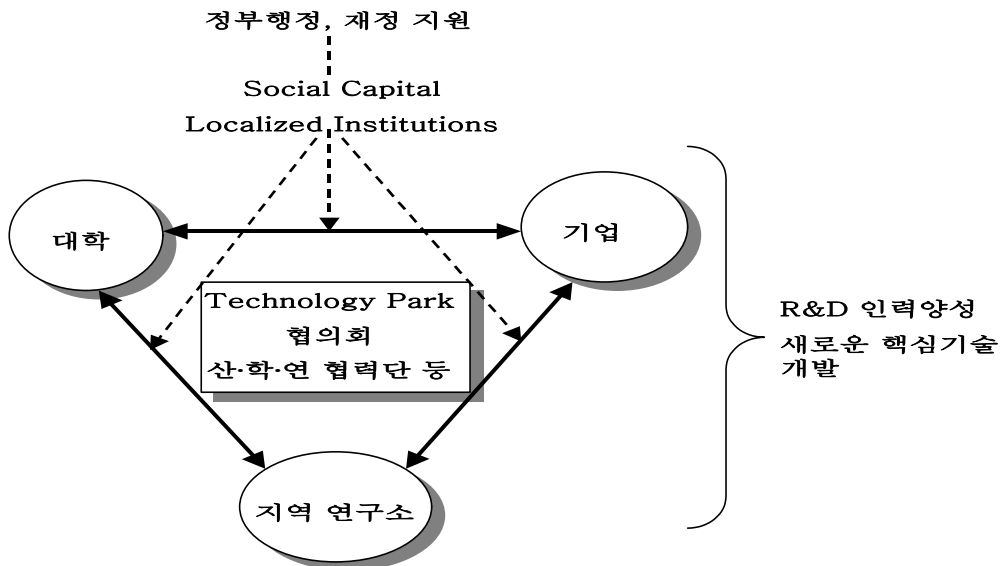
2. 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형

- 지역 인적자원개발 방안의 하나로 지역혁신체제의 구축·운영을 통한 인적자원개발 방안을 생각할 수 있음. 지역혁신체제 구성기관간 상호교류·협력활동(공동연구, 인력교류, 상호학습 등)을 통하여 구성기관간 또는 구성기관내 학습활동이 이루어지게 되고 새로운 기술이나 혁신방안을 개발하게 되는데 이러한 과정을 통한 관련 분야의 인적자원개발이 가능하게 됨. 이는 효율적인 지역혁신체제의 구축·운영은 성공적인 인적자원개발 및 활용을 담보할 수 있음을 시사함.
- 또한 역으로 지역혁신체제 하위체제의 구성주체간 상호작용 및 학습과정을 통한 인적자원개발 및 활용이 구체화되고 효율적으로 운영될 때, 지역혁신체제가 제대로 기능할 수 있을 것임. 이는 하위체제간 상호 교류·협력 및 이를 통한 학습과정이 활성화될수록 지역에서 필요로 하는 인적자원개발이 촉진될 수 있음을 의미함.
- 지역혁신체제의 구축·운영을 통한 인적자원개발은 지역혁신체제 구성 기관간의 상호관계에 달려 있음. 이들간의 관계는 수직적/수평적, 형식적/비형식적 등 다양하게 나타날 수 있음. 또한 시장메카니즘에 의해 결정되기도 하고(market relationship), 보다 포괄적인 사회적·문화적 규범(social capital, localized institutions)에 의해 결정되기도 함.
 - ▷ 지역혁신체제를 통한 인적자원개발의 주체: 대학/전문대학, 중등학교/실업계 고등학교, 직업훈련기관, 대학연구소, 기업연구소, 지역 R&D기관, 기업/산업체, 경영자단체, 노동조합, 지방자치단체, 교육청, 노동사무소 등
 - ▷ [그림 III-2]와 [그림 III-3]은 지역혁신체제 구성기관간 network(협력관계) 구축을 통한 인적자원개발 모형을 예시적으로 정리한 것임. [그림 III-2]는 전문대학·대학과 기업간 인력교류, 교육프로그램 공동 개발·활용 등을 통하여 기업에 필요한 산업인력을 양성함으로써 인적자원개발의 양성 및 활용의 효율성을 제고하는 모형이고, [그림 III-3]은 대학, 기업, 지역기반 연구기관간 연구·개발 network 구축을 통

하여 새로운 핵심 기술의 개발과 함께 필요한 R&D인력 양성을 하는 모형임.



[그림 III-2] 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형(예1)



[그림 III-3] 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형(예2)

- 상기와 같이 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형은 구성기관간 network 구축 형태와 방식에 따라 다양하게 나타날 수 있음. 정책의 핵심은 이러한 구성기관들의 이해를 상호 최대한 충족시켜 줄 수 있는 방향으로 다양한 형태의 지역혁신체제 모형들이 구성·운영될 수 있도록 제도적 기반을 조성하고 각종 유인책을 강구하는 것임.

- 지역혁신체제를 통한 인적자원개발 모형을 통한 3개 지역 RIS 분석에서 논의하여야 할 핵심 사항은 다음 세 가지로 요약할 수 있음.
 - ① 지역혁신체제를 구성하는 기관들간에는 어떤 관계가 형성되어 있는가?(networks, interrelationships among actors of the RIS),
 - ② 기관과 기관간의 상호 교류·협력활동을 촉진 또는 저해하는 요인(사회규범, rules of the game, laws, regulations)은 무엇인가?,
 - ③ 기관과 기관간 상호 교류·협력활동을 통하여 혁신 창출 및 인적자원개발(개인의 competence 제고)이 일어나기 위해 충족되어야 할 조건 및 정책 수요는 무엇인가?

3. 지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발 방안 모색 시 고려 사항

가. 연구 문제

1) 기본 연구문제

- ▷ 지역은 지역발전에 필요한 인적자원을 양성·공급하기 위하여 어떤 정책적 노력을 기울여야 하는가?
 - 예) 교육·훈련(formal & non-formal education & training)이 지역 인적자원의 양적 수요 충족 및 질적 수준 향상에 기여할 수 있는 방법은 무엇인가?
- ▷ 지역은 인적자원개발을 강화하기 위한 정책의 효과성 및 효율성을 어떻게 제고할 수 있는가?
 - 예) 지역은 인적자원개발을 강화하기 위한 교육·훈련체제의 효과성과 효율성을 어떻게 개선할 수 있는가?

2) 구체적 연구문제

- ▷ 지역의 인적자원개발 수요는 무엇이며 어떠한 변화를 경험하고 있는가?
- ▷ 지역 인적자원개발 수요(변화)에 교육·훈련기관, 연구·개발기관, 기업체, 지방정부 및 중앙정부 등은 적절히 대응하고 있는가?
 - 예) 비용 대비 효과를 개선함과 동시에 수준높은 교육·훈련기회를 보장할 수 있는 방법/정책이 개발·적용되고 있는가?
- ▷ 지역 인적자원개발 관련 기관간 연계·협력은 활발히 생산적으로 이루어지고 있는가?
 - 예) 지역혁신체제는 기능하고 있는가?
 - 지역 공공부문과 민간부문간 연계·협력은 잘 이루어지고 있는가?
 - 중앙정부와 지방정부간 정책 연계는 잘 이루어지고 있는가?
 - 관련 기관간 연계·협력을 촉진(방해)하는 요인은 무엇인가?

나. 고려 사항

1) 해당 지역의 지역혁신체제 현황

지역혁신체제의 구축·운영 여부

- ▷ 해당 지역 지역혁신체제(개념)의 존재 여부
- ▷ 해당 지역 지역혁신체제의 구성 기관/조직 및 관련 제도/법령
- ▷ 해당 지역 지역혁신체제의 leadership
- ▷ 현재 실시 중이거나 계획 중인 구체적인 지역혁신체제 프로그램 사례
- ▷ 해당 지역 지역혁신체제 구축·운영의 종합적인 성과 평가

2) 지역 교육·연구와 지역산업과의 관계

대학교육·연구와 지역 노동시장·산업간의 관계

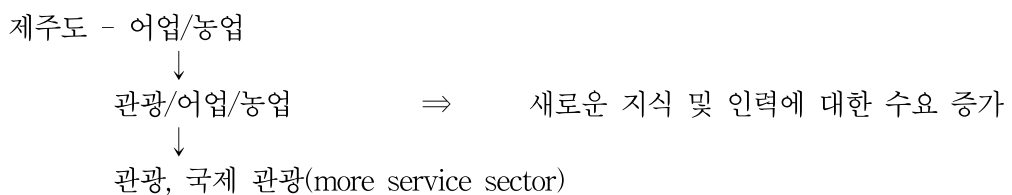
- ▷ 지역 산업기반 (eg. 관광/농·어업, 중공업, IT/High-Tech...)
- ▷ 대학 교육 curriculum/교육 프로그램
- ▷ 대학 R&D 분야 및 수준과 산업(수요)간의 관계

- ⇒ 해당 지역 대학에서 지역 산업/경제 발전에 필요한 인력 양성·공급이 가능한가?
 - 지역 산업별/직종별 인력 수요 대비 공급 능력 (직종과 전공과정간 일치도)
- ⇒ 해당 지역 대학 및 연구소에서 지역산업 발전에 필요한 기술을 개발·보급할 능력이 있는가?

□ 지역 산업기반 - 산업구조 변화 방향 및 정도

- ▷ 새로운 산업 수요에 대한 대응
 - ▷ 지역 산업기반이 새로운 수요에 부응하지 못하고 과거 구조에 매여 있을 때, 산업이 더 이상 발전 못하고, 따라서 지역혁신체제도 작동하지 못함.
 - ⇒ 해당 지역 산업이 새로운 수요에 적절히 대응하고 있는가?
 - ⇒ 새로운 기업을 유치하거나 기존 기업의 현대화를 지원하기 위하여 어떤 정책적 노력을 경주하고 있는가? (예, 세액 공제, incubator facilities, science and technology park, venture capital 등)
- ▷ 지역 산업 변화와 대학간의 관계
 - ⇒ 대학 학과 설치나 교육과정 설계 시 지역 기업체와 긴밀한 협의를 하고 있는가?
 - ⇒ 지역 산업연구소, 대학 연구소, 기업간의 협력 경험 여부
 - ⇒ 지역 혁신 촉진을 위하여 R&D 활동에 incentive를 부여하고 있는가?

eq. 1) 새로운 지식과 기술에 대한 수요가 높은 산업 구조일수록(그런 산업구조로 변화함에 따라) 관련 조직간(대학, 기업, 연구소, 정부 등) interactive learning 필요성 증가



eg. 2) 기존 산업 구조의 고도화

- 울산 - 저급기술중심 → 고급기술중심 (메카트로닉스)
 - 연구·개발과 산업간 상호 연계·협력 및 기술향상 교육·훈련에 대한

수요 증가

- ⇒ 이러한 관점에서 보았을 때, 실제 해당 지역에서는 어떠한 변화가 필요한가?
어떠한 변화가 있었는가? 필요한 변화가 일어나고 있는가?
그러한 변화를 촉진하기 위하여 어떤 정책적 노력이 요구되는가?

□ 중등교육과 지역 노동시장간 관계

- ▷ 지역 산업기반
- ▷ 중등교육 (특히, 실업계 고교 교육) 과정/교육 프로그램
 - ⇒ 해당 지역 실업계 고교에서 지역 산업에 필요한 인력양성·공급이 가능한가?
 - ⇒ 실업계 고교 교육 프로그램 개발·운영에 지역 산업체가 참여하는가?

3) 지역의 사회적 자본(social capital, localized institutions)

□ 사회적 자본의 존재 여부 및 영향력

- ▷ 관련 조직간 Network 구축 정도 (eg. 기업과 대학간 협력 관계,...): 기업 경영자, 대학 교수의 조직간 Network의 중요성에 대한 인식 정도
- ▷ 해당 지역 관련 조직간 지식공유 전통 유무
- ▷ 성인 대상 평생 직업 교육·훈련 정도: 고용주·경영자/근로자의 종업원 교육·훈련에 대한 인식 정도, 관련 제도 및 지원 방안 등
 - ⇒ 지역에 지방정부, 대학, 연구소, 기업체 등 관련 조직들간의 협력체제가 구축·운영되고 있는 사례가 있는가? 있다면 이러한 협력체제에서 협력 파트너들 각각의 역할과 책임이 분명히 정해져 있는가? 이해 당사자들의 대표성은 충분하게 반영되어 있는가?
 - ⇒ 해당 지역에만 존재·적용되는 지역 노동시장의 작동 행태, 지역 생산체제의 운영 방식, 조직과 조직간의 상호 교류·협력 방식(localized institutions/social capital) 등이 존재하는가?
 - ⇒ 존재한다면, 그 특징(과 차이)은 무엇인가? 그 지역의 사회적 자본은 지역혁신체제의 구축·운영에 긍정적인 영향을 미치는가? 부정적인 영향을 미치는가?

□ 사회적 자본의 변화·축적 유도 노력 유무 및 정도

- ▷ 지역혁신체제 구성 기관간 상호 교류·협력 증진을 위한 새로운 제도/법 도입 여부
- ▷ 새 제도에 새로운 인력 투입 여부
- ▷ 기업/조직 경영자간 networking 촉진/유도 노력 여부 (incentives)
- ▷ 정치적 구심점 형성 여부(정치적, 정책적 Leadership 발휘)
 - ⇒ 지역혁신체제의 구축·운영 그리고 이를 통한 지역인적자원개발에 긍정적인 영향 유도를 목적으로 해당 지역의 사회적 자본을 개선하기 위하여 어떠한 정책적 노력이 필요한가? 조직내 개인의 교육·훈련(학습), 조직의 교육·훈련(학습), 관련 조직과 조직간의 network 구축을 통한 학습/기술혁신을 촉진하는 사회적 자본의 형성을 위해 어떤 정책이 필요한가?

4) 지역혁신체제 구성 기관의 역할

□ 민간부문의 역할: 대기업과 중소기업의 역할(대비)

- ▷ 대기업: 교육/훈련 기회 제공, 기업 R&D 인프라 구축·운영
- ▷ 중·소기업: 새로운 기술 적용 용이
 - ⇒ 지역혁신체제 운영, 지역 인적자원개발에서 기업은 어떠한 역할을 수행하고 있는가? 현재 해당 지역의 상황은? 개선방향은?
 - ⇒ 기업내에서의 개인의 교육·훈련(학습), 조직의 교육·훈련(학습)은 어떻게 이루어지고 있는가?
 - ⇒ 공공부문과의 협력이 원활히 이루어지고 있는가?
 - 교육 및 연구 부분(특히, 고등교육단계에서)
 - 원인은 무엇인가?

□ 대학의 역할

- ▷ 지역 산업 발전에 필요한 인력양성·공급 및 재교육
- ▷ 새로운 혁신기술의 창출·보급
- ▷ 혁신기술의 상업화(campus venture, research incubator 등)
 - ⇒ 지역 필요 인력 양성 및 재교육을 위하여 대학은 어떠한 노력을 기울이고 있는가?

- ⇒ 지역 소재 대학간 긴밀한 Network/연계·협력망/정보망은 구축·운영되고 있는가?
- ⇒ 대학과 중소기업간의 연계·협력관계는 구축·운영되고 있는가? 이를 위한 최선의 정책은 무엇인가?

□ 정부의 역할: 지역 차원에서의 공공정책(적 노력)

- ▷ 공공 교육 투자
- ▷ 산학협력체제 유도 지원 방안 / 기업내 인적자원개발 유도 지원 방안 (세제 혜택, 국고보조금 제공 등)
- ▷ 재직 근로자 훈련 incentives 제공(세제 혜택, 교육·훈련비 용자 제공 등)
- ▷ 교통·통신·정보(교육·훈련기회, 지원대책 등) 인프라 제공
- ⇒ 지역의 교육·훈련 수요는 어떻게 파악·분석하고 있는가?
- ⇒ 교육·훈련기회 확대를 위해 어떤 정책적 노력을 기울이고 있는가?
- ⇒ 지방정부에서는 지역혁신체제 및 지역인적자원개발의 촉진을 위하여 어떤 정책을 입안·집행하고 있는가?
- ⇒ 지방정부(지역)와 지방정부(지역)간 정책은 상호 조화를 이루고 있는가? 모순되지는 않는가?
- ⇒ 중앙정부와 지방정부 정책이 일치하는가? 상호 모순은 없는가?
- ⇒ 해당 지역 공공기관간(예, 시·도청, 시·도교육청, 지방노동사무소 등) 업무 협조가 잘 이루어지는가?

IV. 지역 인적자원개발 추진 체계

1. 지역 인적자원개발 추진 체계 설정·운영의 기본 방향

가. 지역특성에 부합하는 혁신체제 구축

- 중앙정부에서는 국가혁신체제(NIS; National Innovation System)를 구축하고, 지역수준에서는 지역차원의 혁신체제(RIS; Regional Innovation System) 구축이 필요함.

- 이는 세계화·정보화의 확산과 함께 국가 경쟁력이 혁신 능력(innovation capacity)에 의해 좌우되고 있기 때문이며, 나아가 지역화(localization) 현상이 강화됨으로써 지역 역시 국가와 마찬가지로 혁신 능력이 지역개발과 지역산업발전, 나아가 지방자치의 활성화를 가능케 하는 핵심역량이 되고 있기 때문임. 즉, 지역 특성에 부합하는 지역개발 및 산업발전 전략이 요구되고 이러한 전략이 성공할 수 있는 혁신체제 구축이 중요해지고 있음.
- ▷ 이에 따라 중앙정부는 기본적인 연구와 함께 연구 결과가 경쟁자간에 공유되는 연구개발 추진, 법·재정·행정상의 하부구조에 대한 책임, 지역들간에 학습이 일어날 수 있도록 지역주도의 혁신정책에 대한 조정·평가, 지역산업의 구조조정과 개편 등에 대한 전략, 그리고 분산정책으로 인해 기존 지역경제의 불균형이 심화되지 않도록 하는 역할을 담당해야 할 것임.⁷⁾

- 그럼에도 불구하고 우리 나라의 경우 혁신정책은 여전히 지역이 아닌 국가의 몫이라는 의식이 중앙정부기관에서 나타나고 있음. 예를 들어, 지역협력연구센터(RRC; Regional Research Center)의 경우만 보더라도, 지역에서 지원받는 부분은 극히 미미한 수준임. 따라서 한국의 지역혁신지원시스템은 '지역에 제대로 뿌리내리지 못한' 유형이라 할 수 있음. 현재 한국의 발전단계에서 바람직한 것은 지역적으로 뿌리내린 혁신지원시스템의 구축임. 즉, 어느 정도는 중앙정부 중심의 하향적 접근이 현실적이기는 하지만, 지방정부에 의한 계획과 조정이 이루어지고, 대기업과 중소기업, 대학, 공공연구기관 등의 다양한 참여주체 간의 협력에 기초하는 방식이 필요함.⁸⁾

- 이러한 혁신체제 구축이 세계화·정보화 흐름에 부합할 때 지역은 비로소 혁신전략(innovation strategy)과 지역 나름대로의 세계화전략(globalization strategy)이 통합되고 세계와 국가 체제 내에서 지역의 존재가 인정받을 수 있음.

7) OECD(2001). OECD *Territorial Review(Korea)*, 참조

8) OECD(2001). OECD *Territorial Review(Korea)*, 참조

나. 지역개발전략 · 지역산업발전전략과 연계된 인적자원개발 전략의 수립 · 추진

- 그동안 지역개발전략과 지역산업발전전략은 광역자치단체가 수립하는 중장기 발전계획의 형태를 통해 부분 연계가 이루어졌으나, 이들 전략과 인적자원개발 전략은 연계되지 않거나 연계가 미약한 상태였음.
- 지역산업발전전략을 추진하기 위한 지역산업정책의 내용에 물적 인프라(도로, 항만, 공항, 에너지, 용수, 공업단지 조성 등), 제도적 인프라(행정서비스, 법령, 관행, 금융서비스, 생산자지원 서비스 등), 인적 인프라(인재의 양과 질, 인재의 유인과 활용, 산업지원 네트워크), 정보인프라, 사회적 인프라(주거환경, 교육여건, 의료서비스 등)의 구축이 포함된다고 할 때(울산발전연구원, 2001. 울산중장기 발전계획 중간보고서), 그간 산업정책과 인적 인프라 구축과의 유기적 연계가 부족하였음.
- 지역개발과 지역산업발전은 지역과 지역산업에 필요한 지식(knowledge)과 기술(technology)을 보유한 인적자원의 뒷받침되어야 가능하다고 할 때 지역개발 및 지역산업발전 전략과 인적자원개발전략은 유기적으로 연계되어야 함. 즉, 지역개발의 핵심요소로서 지역 산업의 혁신과 개인 및 조직의 학습활동의 증진 나아가서 학습지역(learning region)의 구축은 별개로 추진될 수 없는 것임.
- 따라서 지역에서 중장기 발전계획 또는 종합계획을 수립할 때 지역개발과 지역산업발전을 가능케 하는 지식과 기술의 창출과 확산전략이 필요하고, 이러한 지식과 기술을 보유한 인적자원의 개발에 대한 전략이 포함되어야 함. 그리고 이러한 전략에 맞게 교육정책, 훈련정책, 연구개발정책 등이 수립되고 추진되어야 할 것임.

다. 현실을 고려한 단계적 · 점진적 추진

- 지방사무와 권한의 배분의 한계, 일반자치와 교육자치의 구분, 특별지방행정기관의 존재 등의 한계 때문에 지역인적자원개발체계는 단계적 · 점진적으로 구축되어야 함.

▷ 이는 법과 제도의 총체적 재구조화뿐만 아니라 중앙집권적인 사회·문화의 변경 역시 뒷받침되어야 하기 때문임.

□ 특히 현재의 지방자치 수준에서는 지역수준에서 교육과 훈련정책, 연구개발정책, 기술개발정책 등을 독자적으로 수립하고 추진할 수 없는 바, 단기간에 지역인적자원개발체제를 구축하는 것은 쉽지 않은 과제임.

□ 따라서 지방은 계속적으로 지방사무의 확장을 위해 공동 노력하여야 하고, 중앙정부는 지역인적자원개발 관련 사업과 예산 그리고 법과 제도의 정비를 연차 계획을 수립하여 지방화를 촉진하는 방향으로 추진함으로써 지역인적자원개발체제 구축을 지원할 필요가 있음.

라. 자치단체장의 리더십 발휘

□ 광역자치단체장은 지역의 최고혁신관리자(Chief Innovation Officer: CInO)로서 지역의 혁신역량을 강화하는데 앞장서야할 것임.

□ 이는 자치단체장이 전문적인 관리자(professional manager)가 되느냐? 아니면 기업가적(Entrepreneurial) 능력을 보여주느냐?에 따라 달라짐. 만약 관리자의 역할에 충실하게 된다면 규칙과 규범에 의해 관리를 선호할 것이나, 혁신능력의 강화가 요구되는 지방화시대에는 오히려 기업가적 능력이 요구되며, 기업가적 능력이 필요한 경영자로서 활동하게 된다면 반드시 혁신가(Innovation thinker)가 되어야 함.

□ 또한 이해관계자들의 다양한 요구 수립, 관련 정책의 총괄·조정, 각종 위원회 운영 등을 통해 지역의 미래발전전략을 총괄 지휘하기 위해서는 자치단체장의 리더십 발휘가 매우 중요한 것임.

2. 정책 방안

가. 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립

1) 중앙 부처 권한의 지방정부로의 대폭 이양·위임

- 교육, 직업훈련, 연구개발 및 기술개발 등 지역혁신체제 구축 및 지역인적자원개발과 관련된 주요 정책이 중앙정부 중심으로 입안·추진되고 있어, 지방자치단체 수준에서의 자율적인 정책 기획·집행이 제한적임.
 - ▷ 교육정책에 있어 지방자치단체(교육청)는 지역인적자원개발과 밀접한 관련이 있는 고등교육과 평생교육에 관여할 수 없고, 직업훈련 및 실업정책 역시 특별지방행정 기관인 지방노동사무소에서 집행되며, 연구개발과 기술개발 정책 집행에 관한 대부분의 재원 역시 과학기술부와 산업자원부를 중심으로 결정되고 집행되고 있음.
- 지역 환경 및 특성에 맞는 인적자원개발 정책을 지역 단위에서 자율적으로 기획·추진할 수 있도록 지역에서 수행해야 하는 사무는 원칙적으로 지방으로 이양하고, 이양이 어려운 경우에 단체 또는 기관 위임할 필요가 있음.
 - ▷ 이를 위해 ‘중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률’에서 정하고 있는 기준과 원칙에 맞게 국가와 지방사무에 대한 분석을 민간 전문가 중심으로 구성된 조직에서 수행하고, 이를 토대로 지방이양·위임계획 수립이 필요함.
- 동 계획에 따라 지역의 특성을 고려하지 않은 획일적인 법·제도의 개편을 추진하고 사업에서 지방의 참여범위를 확대하는 등 지역 단위 인적자원개발의 효율적·효과적 추진을 위한 지원 기능을 강화하여야 할 것임.
 - ▷ 예를 들면, 고등교육기관에 대한 지도감독의 권한의 일부를 지방으로 이양하고 기술과 연구개발정책 역시 지자체의 관여 범위를 확대하여야 할 것임. 이를 위해 산업기술정책과 연구개발정책의 수단과 재원을 중앙정부에서 지방으로 대폭 이양하여야 할 것임.
 - ▷ 이를 위해 광역자치단체 차원의 공동 노력이 요구되고, 이러한 계획의 원활한 추진

을 위해 규제개혁위원회의 사무처 역할을 국무총리실의 규제개혁조정관실이 담당하여 규제개혁이 효과적으로 추진되었듯이, 지방이양과 위임에 관한 사무처 역할을 담당하는 조직을 국무총리실 산하에 두는 것도 고려될 필요가 있음.⁹⁾

2) 중앙과 지방의 효율적 분업(division of labor)체제 구축

□ 혁신정책의 결정과 집행에 있어 중앙과 지방간의 역학관계는 나라마다 그 문화와 상황에 따라 다양함. 즉 국가와 지방간의 주도권(권한과 책임의 분담)이 나라마다 다양함. 하지만 전적으로 국가가 주도하거나 지방이 주도하지는 않고 서로 효율적 분업체제를 구축하고 있음.

□ 즉, 지역화, 지방화가 중시된다고 해서 중앙정부의 역할이 모두 사라지는 것은 아님. 중앙정부는 지자체가 개별적으로 투자하기 어려운 대형 연구개발 투자, 투자의 효과가 범 지역적으로 나타나는 사업분야, 지방정부의 과학기술진흥을 촉발시킬 수 있는 유인 사업 등을 담당하고, 지방은 지역 특성에 맞는 사업을 발굴하고 지역의 과학기술 잠재력이 지역경제의 활성화로 이어질 수 있는 제반 사업을 시행해야 함. 그리고 지방중소기업의 기술능력 강화, 지역기술이전센터의 설립 등과 같은 지방정부의 관심사가 높으면서도 국가적인 중요성이 있는 사업의 경우에는 지방정부와 중앙정부의 협력에 의해 사업을 추진해야 함.¹⁰⁾

3) 국가 인적자원개발과 지역 인적자원개발간의 정책조정 강화

□ 이제까지의 인적자원개발정책은 중앙정부가 기본계획을 수립하고 지방자치단체는 중앙정부가 수립한 기본계획에 따라 세부실천계획을 수립하는 하향식(top-down)이었음. 따라서 지역의 특성을 충분히 반영하는데 한계가 있었고, 자발적인 기획·참여가 제한

9) 규제개혁의 추진은 민간화의 흐름을 반영하고 있고, 지방이양·위임강화는 지방화의 흐름을 반영한다고 할 수 있어 양자는 민간화와 지방화라는 시대적 조류에 부합하는 정책으로 통합적 관점에서 검토될 필요가 있음. 따라서 사무처 조직을 별도로 두기보다는 기존의 규제개혁조정관실의 조직을 확대하여 운영할 필요가 있음.

10) 정선양(2000). 지방과학기술정책 성과 제고 방안. p7~8 참조.

되었고, 정책의 일관성 및 성과 보장에도 한계가 있었음.

- 따라서 중앙정부가 국가 인적자원개발 기본계획 수립시 반드시 지방의 참여가 보장되어야 하고¹¹⁾, 역으로 지역 단위 인적자원개발 계획 역시 국가 계획과의 유기적 연계성을 반드시 고려하여야 하며, 중앙정부는 지방의 인적자원개발계획을 조정할 수 있는 노력을 기울여야 할 것임.
- 이를 위해 국가와 지방자치단체간의 네트워크 구축이 긴요함.

나. 지역인적자원개발 추진 조직·기구(구성, 역할 및 기능 등) 개편

1) RHRD 총괄 기관 및 조직

- 중앙정부 수준에서 NHRD정책의 수립·총괄·조정 기능을 교육인적자원부장관이 수행하도록 정부조직법이 2001년도 개정된 바 있음.
 - ▷ 이에 따라 교육인적자원부는 국가인적자원개발기본계획을 2001년 12월 수립한 바 있고, 인적자원개발회의를 통해 교육정책, 연구개발정책, 기술개발정책, 직업능력개발정책, 문화정책 등을 총괄·조정하고 있음.
- 중앙정부에서 발생하는 총괄·조정의 문제는 지역에서도 중요한 과제임. 즉, 지방에서 집행되는 교육, 노동, 복지 등 관련 기능의 통합 또는 연계 기능이 강화될 수 있어야 할 것임. 지방이 정책, 재정, 인재를 자주적으로 동원하여 지역의 산업발전과 인적자원개발을 추구하는 것은 지역이 내생(内生)적 발전을 실현할 수 있는 가장 효율적인 방안으로, 이를 위해서는 교육, 노동, 복지 등 관련 기능이 지역에서 통합 또는 연계될 수 있어야 할 것임. 즉, 지역산업정책과 노동정책 그리고 교육정책과 복지정책을 하나의 패키지로 보는 것이 정책의 실효성을 제고시키는데 중요한 관건임.

11) 2001년 12월 발표된 국가인적자원개발기본계획은 계획 수립 과정에 지방의 참여가 제한되었던 관계로 앞으로 지방의 의견을 수렴하여 동 계획에 반영하는 노력을 정부는 강화해야 할 것임.

- ▷ 예를 들면, 지역 소재 기업에 대한 지방정부와 지역사회의 통제가 단순히 공해방지나 환경보전의 관점을 뛰어 넘어 지역 고용의 유지와 지역소득의 창출, 그리고 지역경제의 내생적 발전 등의 입장에서 이뤄져야 하는 것임.
 - ▷ 즉, 지방정부는 기업에 대한 자금지원, 물적 인프라 지원은 물론 기술혁신, 제품개발, 시장개척, 이와 관련된 인적자원을 제공해야 할 수 있어야 함.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책의 총괄·조정 기능이 지방 내에서도 구축되어 있어야 할 것임. 단기적으로는 광역자치단체장(시장·도지사)을 중심으로 지방노동사무소, 지방중소기업청, 교육청 등과의 협력체제(협의체)를 구축·운영하여야 함.
- ▷ 이와 관련하여 우선 지역인적자원개발 관련 기관간 협의체를 구성·운영함. 인적자원개발 관련 사무의 대부분이 지방사무가 아닌 국가사무인 바 자치단체장이 지역인적자원개발 관련 기능을 총괄·조정하기 위하여 운영하는 협의회(예: 직업교육훈련촉진법에 의한 직업교육훈련협의회) 운영에 필요한 인력과 예산을 지원해야 할 것임.
 - ▷ 다음 단계로 자치단체장을 중심으로 통합된 집행체제를 갖추고 지방의회에서 필요한 법적 기반과 예산을 논의함으로써 인적자원 관련 각 부문간 연계를 통한 정책의 효율성을 제고하도록 함.
 - ▷ 지역발전전략과 인적자원개발전략을 통합할 수 있도록 '국토건설종합계획법'에 의거 각 자치단체별로 수립하도록 되어 있는 지역차원의 종합계획을 수립함. 동 계획에 지역공간의 재정비, 도시구조와 교통망의 구축, 전략산업의 도출, 환경보호와 복지대책 그리고 계획의 추진을 가능케 하는 인적자원의 개발에 대한 전략이 반드시 포함되어야 할 것임.
- 장기적으로는 정부기관들의 산업혁신체제 구축을 위한 역할과 기능들의 조정을 통해 영국처럼 지역개발청(RDA; Regional Development Agency)과 유사한 기능을 수행하는 조직 신설을 검토하고 관련된 위원회를 기능별로 두는 방안을 모색할 필요가 있음.
- ▷ 관련 산하 위원회로는 '과학기술(S&T)개발위원회'를 두고 테크노파크, 지역기술혁신센터, 지역협력연구센터 등의 사업을 조정하는 기능을 수행하도록 하고
 - ▷ '인력양성위원회'를 두어 기존의 직업교육훈련협의회, 평생교육협의회 등의 기능을

흡수하고, 지방자치단체 내의 교육훈련기관에 대한 전략을 수립하는 기능을 담당하도록 할 필요가 있음.

- ▷ 마지막으로 ‘고용복지위원회’를 두어 직업안정, 사회보험, 사회복지 등의 정책조정과 심의 기능을 담당하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음.

2) 지역혁신체제 주체(Actors)들간의 협력 네트워크 구축·운영

- 산업계(기업 및 노조), 교육·훈련기관, 연구기관, 지방자치단체 등이 폭넓게 참여하여 지역 인적자원개발에 관하여 심층적으로 논의하고 정책 수립·집행·평가에 직접적인 기여를 할 수 있는 협의체를 지역 단위로 구성·운영할 필요가 있음(예: 가칭 “산학협력위원회”).

- ▷ 지역단위 인적자원개발 관련 주체간 네트워킹을 통한 자발적 협력체제 유도

- 지역 내의 다양한 혁신주체들은 단순히 정책결정과정에서 이해당사자로서 집단이해관계를 밝히거나 아니면 전문가 집단으로서 정책자문 기능만 수행하는 것 뿐만 아니라 정책과정(policy process)의 전(全)과정에 참여할 수 있어야 함.

- ▷ 혁신주체들간의 네트워크 구축을 통해 정책자문(advise) 기능 뿐만 아니라 정책집행에의 협력 그리고 정책결정과정에 까지 참여하는 파트너십(partnership)의 구축이 필요함.

- 이를 위해서는 일차적으로 정부법령과 지방자치단체의 조례 등을 통해 설치되는 각종 위원회에 민간 주체들의 참여를 보장하고 민간위원의 선정시 자치단체장이 독자 결정하여 위촉하기보다는 관련 당사자들로부터 추천을 받도록 하고 자치단체장은 추천된 인사를 위촉할 수 있도록 하여야 할 것임. 그리고 위원회의 기능을 정책자문 기능에서 적어도 심의기능을 수행할 수 있도록 확대하여야 하며 정책평가 과정까지 지속적으로 관여할 수 있도록 하여야 할 것임.

다. 교육체제의 혁신

1) 산·학·연 협력체제 구축 유도 및 지원

- 대학, 기업, 연구기관간 상호 교류·협력 통로가 부재하여 이들 기관들이 폐쇄적으로 운영되고 있음. 각 기관 내부적으로도 교수-학생, 상급자-하급자 등 상하 관계가 강하게 존재하여 개인간 자유로운 의견 개진 및 창의력 발휘가 제한받고 있음.
- 지식, 기술(skill), 직무수행능력(competencies) 그리고 학습은 혁신의 주요 요소이고, 경제의 경쟁력은 다양한 주체들(예: 대학, 연구기관, 사기업, 공공기관)의 혁신역량에 의존한다고 할 때 이들간의 협력체제 구축은 매우 중요함.
 - ▷ 이러한 점은 2001년 제정된 과학기술기본법에 반영되어 있음. 동법 제6조에 의거 정부는 기업, 대학, 정부가 출연하는 연구기관 및 국·공립 연구기관이 지식기반경제사회에 부응하는 과학기술을 혁신하기 위한 활동을 적극 수행할 수 있도록 효과적인 국가과학기술혁신체제를 구축하도록 책무를 부여하고 있고, 이를 위해 국가과학기술혁신체제를 구축하기 위한 환경과 기반 구축 그리고 기업·대학·연구기관 또는 그 구성원들이 서로 인력·지식·정보 등을 원활하게 교류·연계 및 공유할 수 있도록 필요한 지원시책을 세우고 추진하여야 한다고 규정하고 있음.
- 산·학·연 협력체제의 구축·운영은 참여 주체들에게 공통적으로 이익이 될 수 있도록 인센티브를 강화하고 산·학·연 협력 활성화를 제한하는 규제를 완화할 필요가 있음. 그리고 직접적인 예산지원을 통한 방식보다는 참여주체의 자율적 판단에 의한 협력체제 구축 유도 방안 마련이 필요함.¹²⁾
 - ▷ 즉, 반도체, 정보통신, 신소재, 정밀기계와 같은 첨단기술산업, 이공계 대학과 관련 연구소, 그리고 주거단지 등이 결합됨으로써 기술경쟁력의 강화를 통한 지역산업발전과 지역발전을 동시에 추구할 수 있도록 신도시 형태의 지방 테크노폴리스

12) 박준경(2002. 1). “산학연 협력 활성화를 위한 정책방안”, 산·학·연·정 협력 활성화 방안 공청회 자료.

(technopolis) 구축¹³⁾, 지역의 과학기술수준이 높을 경우에는 대학의 연구기능과 기업의 생산기능을 연계시키는 과학공원(science park)나 기술공원(technology park) 조성, 지역의 과학기술수준이 낮을 경우에는 창업보육센터 조성 등 지역의 산업구조와 기술수준의 형태에 따라 다양한 형태로 지역과학기술개발정책과 산업정책이 가능하도록 과학기술부와 산업자원부의 국가연구개발사업과 기술개발사업이 재조정되어야 함.

2) 지역 혁신능력 향상의 주체로서의 교육기관 역할 강화

- 인력의 교류와 집중을 억제하고 있는 우수 고등교육기관의 수도권 집중 현상에 대한 근본적 대책이 요구됨. 우수 대학 및 인재의 수도권 집중 현상에 따라 지방은 두뇌의 유출 현상(brain drain)이 심화되고 있고, 지역 발전에 큰 장애요인이 되고 있음. 이는 대학뿐만 아니라 초·중등교육과 평생교육 등 모든 교육분야에 해당하는 것임.
- 지역개발을 위해 산업의 혁신과 더불어 교육체제의 혁신이 반드시 이루어져야 하며 먼저 지역혁신의 중심역할을 할 수 있는 대학들이 혁신되어야 함. 이를 위해서는 대학의 성격이나 역할 및 기능이 조정되어 지역 산업을 뒷받침할 수 있는 방향으로 설계되어야 하며 대학 뿐 만 아니라 중학교나 고등학교 역시 지역의 인적자원개발 수요를 반영하여 학교 혁신이 추진되어야 함.
- 교육부가 2000년 12월 발표한 지방대학 육성 대책에서 밝히고 있는 것처럼 대학은 지식기반사회에서의 정보·생명·문화·전통·서비스 산업의 중심인력 공급원으로 지역 균형발전에 기여하는 중핵기관이 되어야 함.
- 교육기관의 역할은 비단 대학단계에서만 해당되는 것은 아님. 초·중등 단계에서의 시민교육, 인성교육 등을 통해 사회적 자본이 축적될 수 있어야 하고, 이러한 바탕 위에 고등학교 단계에서 지역사회에 필요한 직업능력을 배양할 수 있어야 함.

13) 인천광역시의 송도신도시, 서울 상암의 미디어 밸리 등을 들 수 있음.

3) 대학 중심 지역혁신시스템 구축·운영

- 기업체와 산업, 연구개발 기관 등이 상당부분 수도권에 집중되어 있어 지방의 경우 대학이 연구개발, 기술개발 및 인력양성 능력을 보유한 유일한 기관이라 할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 대학의 연구개발 능력이 외부 관련 기관(기업체, 외부 연구기관 등)과의 협력체제 미흡, 연구비 부족, 연구 개발 지원제도의 미흡 등으로 낮은 수준임. 또한 성인 대상 재교육·훈련 관점에서 볼 때, 평생교육과 성인교육에 관여하는 비중이 낮음.
- 이에 대학이 지역혁신시스템 구축·운영의 중추적인 역할을 할 수 있도록 행·재정지원을 강화하고 각종 제도를 보완하여야 할 것임. 다음과 같은 방안을 제시할 수 있을 것임.
 - ▷ 지역경제전략과 기술발전계획의 개발과 집행과정에 고등교육기관의 참여 확대가 필요함. 고등교육기관이 참여할 수 있는 분야로는 i) 기업의 혁신의 지원, ii) 기술과 지식의 개발, 고급기술의 훈련 제공, 지역사회에서 필요한 인력 양성, iii) 소외계층의 학습기회 확대 정책과 평생교육을 통해 사회적 통합에 기여, iv) 지역 투자자의 유치, v) 지역개발전략에 대한 전략적 사고와 전문적 조언 등을 들 수 있음.
 - ▷ 지방자치단체는 그 지역의 대학들이 학과들을 재편하여, 대부분의 학과들이 모두 그 지역의 선도산업을 반영하는 특화된 학과가 되도록 실질적인 지원을 해야 함. 또한 지방대학이 그들 스스로 협의·조정기관을 세우도록 도와주어야 함.
 - ▷ 그리고 고등교육기관이 지역의 지식 창출과 확산의 중개역할을 하는 중개조직(intermediary body)으로 기능할 수 있도록 지원하고 지역산업에 필요한 숙련 형성(skill formation)에도 주도적으로 관여할 수 있어야 할 것임. 예를 들면, 기술이전 촉진법에 의한 기술이전조직을 대학에 둘 수 있도록 유도하고, '벤처기업육성에 관한 특별조치법'에 의거 대학에서 다수의 창업이나 창업지원활동이 활성화될 수 있도록 지원을 강화해야 할 것임.
- 이를 위해서는 교육인적자원부가 입법 예고한 산업교육진흥법의 '산업교육진흥및산학

협력촉진등에관한법률'로의 전문개정이 조속 추진되어야 할 것임.

라. 재정 확보와 배분 기제의 변경

1) 부처의 RHRD 관련 재정 통합 관리 및 조정

- 인적자원개발과 밀접히 관련되어 있거나¹⁴⁾ 상당부분의 사업이 인적자원개발과 관련이 있는 기금¹⁵⁾들의 경우 별도의 기금설치법에 의거 운영되고 있음. 특히 혁신체제와 직접 관련이 있는 연구개발이나 기술개발 관련 사업들은 별도의 법률에 의해 집행되고 있음.
 - ▷ 산업자원부의 신기술창업보육센터(TBI; Technology Business Incubator)사업¹⁶⁾이나 지역기술혁신센터(TIC; Technology Innovation Center)사업¹⁷⁾ 역시 마찬가지임.
- 중복 행정으로 인한 행정비용의 증대, 칸막이 행정으로 인한 폐해, 사업단 선정에 있어 지원 풀(pool) 협소, 선택된 사업단에 대한 집중적인 지원의 어려움 등이 문제로 나타나고 있음. 또한 직업훈련이나 실업대책 그리고 실업계 고교 등에 지원되는 예산 운영 역시 상기 문제를 경험하고 있음..

14) 사학진흥기금, 청소년 육성기금, 장애인 고용촉진 및 직업재활기금, 고용보험기금, 임금채권 보장기금, 산업재해 예방기금, 근로복지 진흥기금(우천식 외(2001). 인적자원 개발 관련 재정지원사업 분석 및 효율화 방안. p137. 한국개발연구원 · 한국조세연구원).

15) 방위산업육성기금, 산업기반기금, 정보화촉진기금, 원자력연구개발기금, 특정물질사용합리화기금, 과학기술진흥기금, 공무원연금기금, 사립학교 교직원 연금기금, 군인복지기금, 보훈기금, 중소기업 창업 및 진흥기금(우천식 외, 2001).

16) 이 사업은 대학 또는 연구기관이 보유한 우수한 연구인력 및 시설을 활용하여 고부가가치 신기술을 보유한 고급기술인력에게 기술개발에서 창업, 사업화까지 종합적인 창업보육지원을 실시하여 성공적인 벤처기업을 대거 육성시키기 위하여 자금, 사업장 및 장비, 기술·경영 및 사업화 지원 등을 제공함. 또한 실용사업화 연구분위기 조성과 연구개발 결과의 기술창업촉진, 사업성공을 제고를 통한 지역경제의 활성화, 사업기술기반의 확산 및 국가경쟁력 강화를 목적으로 함.

17) 지역의 산·학·연 기술개발자원을 결집시킴으로써 중소기업의 창업 및 기술혁신에 필요한 정보, 교육훈련, 기술지도 등을 제고하여 국가산업의 기술력 향상을 목적으로 함.

- 따라서 각 부처의 RHRD 관련 예산을 통합관리하고 조정할 수 있는 메커니즘 구축이
긴요함. 이를 위해 교육인적자원부는 각 부처의 예산과 기금 사업 중 RHRD 관련 사
업에 대한 기금 및 예산자료를 분석하여 인적자원개발회의에서 논의한 후 기획예산처
가 예산편성에 반영하여야 할 것임. 특히 부처별로 지원되고 있는 각종 기금의 통합관
리가 긴요함.

2) 조세체계의 개편

- 지방의 자치 재원 확충을 위해서는 세제의 개편이 요구됨. 지방자치의 성공과 지역인
적자원개발의 성공을 위해서는 지방의 정책역량이 강화되어야 하지만 동시에 이러한
정책의 추진을 뒷받침할 수 있는 재정의 뒷받침이 핵심이라고 할 수 있음.

- 따라서 지역인적자원개발의 성공을 위해서는 지방사무의 확대뿐만 아니라 정책수단인
재원의 확충을 위해 국세와 지방세의 세목을 조정하여 지방이 자율적으로 집행할 수
있는 범위를 확대시켜주거나 아니면 국가가 지방자치단체에 배분하는 보조금과 양여
금의 절대 액을 확대하고 지역 균형을 맞출 수 있는 방향으로 세제 개편이 뒷받침되
어야 할 것임.

마. 지역 HRD를 위한 인프라 구축

1) 인적자원개발 정보 인프라 구축

- 인적자원개발 정책의 수립·집행 및 평가가 과학적·합리적으로 이루어지기 위해서는
인적자원개발 정책 관련 각종 통계자료 및 정보가 체계적으로 수집·관리되어야 하나,
현재는 이를 위한 체제가 미흡한 실정임. 특히 지방수준에서 인적자원의 질과 양에 대
한 정보, 그리고 인적자원개발과 관련된 기관들과 기관들이 제공하는 프로그램에 대한
정보들이 생성되어야 함.

- 인적자원의 질에 대한 정보는 주로 기업이, 양에 대한 정보는 주로 정부가 보유하고

있음. 양(量) 관련 정보는 업종별·직종별 인력수급동향 등에 대한 정보가 주된 내용이 되며, 질(質) 관련 정보는 지식·기술 및 직무의 내용이나 수준에 관련된 정보가 주된 내용이 됨.

- 교육과 노동시장의 연계를 위한 매개체 역할은 일차적으로 학교, 이차적으로 지방자치단체와 정부에 의해서 수행될 수 있음. 즉, 정보의 취득과 처리에 있어서 규모와 범위의 경계를 고려할 때 정보순환의 일차적 네트워크는 학교가 위치하고 있는 지역단위가 바람직함.
- ▷ 교육·훈련시장, 노동시장, 직업세계, 교육훈련시장과 노동시장간의 연계 등에 관한 각종 정보 체계를 설계하고 이에 맞는 자료 및 정보 수집·관리시스템을 지역 단위로 구축·운영하여야 할 것임.

□ 그러나 인적자원은 인간에게 체화되는 것이므로 지역이라는 공간의 한계를 극복할 수 있을 때 그 가치가 제고됨. 인적자원의 적재·적소의 배치가 전국 차원에서 추진될 수 있도록 지역내 정보순환이 전국단위로 확대되어야 하고 국가차원의 정보순환을 촉진해야 하며 지역단위의 네트워크들이 중앙차원에서 통합될 수 있는 창구는 필요함.

2) 인적자원개발 평가체제 고도화

- 그간 인적자원개발 정책에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못하였음. 국가적 관점에서 또는 지역을 중심으로 체계적·과학적인 인적자원개발 정책 평가 기제가 부재하였고 무엇보다 그 필요성에 대한 인식이 낮은 수준이었음.
- 직업교육훈련촉진법에서는 지방자치단체도 직업교육훈련기관에 대한 평가를 수행할 수 있도록 규정하고 있으나 실제 직업교육훈련기관이 대부분 중앙정부의 지도·감독을 받고 있고 동법에서도 이들 기관의 평가주체를 교육인적자원부장관과 노동부장관으로 정하고 있어 지방자치단체의 참여가 곤란한 실정임.
- 따라서 지방의 실정에 맞게 평가가 수행될 수 있도록 직업교육훈련기관의 평가에 교

육인적자원부장관과 노동부장관 뿐만 아니라 지방자치단체장도 관여할 수 있도록 평가권한의 위임 근거를 직업교육훈련촉진법에 규정할 필요가 있음.

▷ 평가 과정에는 RHRD 총괄 조정 기능을 수행하는 기관(위원회 또는 협의체)의 참여가 필수적이고, 평가 계획 수립과 평가 결과에 대한 심의과정에는 지방의회의 참여가 보장되어야 할 것임.

□ 이는 지역인적자원개발과 관련된 다른 정책(과학기술개발 정책, 연구개발정책 등)에도 모두 해당되는 것임. 이러한 평가 기능의 위임이 가능해야만 지역 단위로 인적자원개발 정책 평가의 기본계획을 수립할 수 있고, 필요한 자료의 생성·축적·분석기관을 가질 수가 있게 되는 것임. 이때 평가에는 정책에 관련된 모든 집단들이 참여하고 평가의 취지 및 결과가 바람직한 방향으로 피평가자에 전달될 수 있도록 평가체제를 운영할 필요가 있음.

3) 법과 제도의 정비

□ 인적자원개발 관련 법령의 정비 계획을 수립하여 연차적으로 추진할 필요가 있음. 이때 정비계획은 규제개혁기본계획과 지방이양기본계획에 모두 반영되어야 할 것임.

□ 지방자치단체 및 그 기관의 권한과 관련되는 대부분의 법률이 세부적인 사항을 조례에 위임하지 아니하고 대통령령이나 부령에 위임함으로써 결과적으로 조례제정권의 범위가 제한되고 있는 문제를 해소하여야 함¹⁸⁾.

□ 규제개혁위원회의 규제심사과정에서 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사)의 규제영향분석서의 분석내용에 지방이양 또는 위임 등에 관한 사항을 포함하고, 국회에서의 심의기능을 활성화할 필요가 있음. 이를 위해 국회사무처 내에 법령의 제·개정시 자치법규심의위원회를 구성하여 운영할 필요가 있음.

18) 국회사무처 법제예산실(1995). 지방자치제도의 주요현안과 개선과제. 법제예산정책현안('95. 7. 2), 제177회 국회(정기회) 제4호.

- 지역혁신체제 주체들간의 상호 연계 협력 및 네트워크 구축·운영을 유도·촉진하는 방안을 법제화하여야 할 것임.
- ▷ 즉, 조세나 국고보조금 조정 등을 통한 촉진과 법령에 의한 규제 등을 통한 의무와 강제사항을 규정하여 지역혁신체제 주체들간의 협력을 이끌어내야 할 것임.

